



FLACSO
ARGENTINA

PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO
MAESTRÍA EN DESARROLLO HUMANO

Hacia una política ambiental agropecuaria. Un análisis de las normativas, las instituciones y las políticas públicas en territorio bonaerense

Directora: Dra. María Mercedes Patrouilleau

Tesista: Abog. Fernanda Hernández Toso

**Tesis para optar por el grado académico de
Magister en Desarrollo Humano**

15/11/2019

A mis hijos por el tiempo que les robé.

Y a mis viejos por el tiempo que les ocupé.

AGRADECIMIENTOS

A la educación pública y gratuita, que me permitió llegar hasta acá: al Colegio Nacional de General Villegas y a la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

Al Ing. Carlos A Cheppi, por darme la oportunidad de pertenecer.

Al Programa de Posgrado de INTA, por otorgarme la beca para cursar la Maestría.

A la Maestría en Desarrollo Humano de FLACSO Argentina, porque implicó un antes y un después en mi vida personal y profesional, porque me ha dado las herramientas para analizar de forma independiente y crítica la realidad política, económica y social y, principalmente, porque me ha permitido abrir mis propias fronteras. Gracias Luciano, Pablo y Tamara.

A mis compañeros de cursada, por las largas horas de debate e intercambios compartiendo saberes y experiencias. Especialmente, a Alejandra, mi co-equiper. Nos vemos pronto en algún lugar del Continente.

Al Dr. Eduardo Cittadini, que me permitió realizar esta tesis en el marco del Programa Nacional para el Desarrollo y la Sustentabilidad de los Territorios de INTA, y me asignó como Directora a la Dra. María Mercedes Patrouilleau. A ella, por su profesionalismo, su meticulosidad, su ojo crítico y su paciencia. Eternamente agradecida "Maestra".

A cada uno de los funcionarios que accedieron a ser entrevistados, sin ellos esta investigación no hubiera sido posible. Gracias por abrirme las puertas y por la confianza.

Al Ing. Rubén Álvarez por su seguimiento. A Claudio, a Laura y a Paula.



ÍNDICE

SIGLAS Y ABREVIATURAS.....	vii
-----------------------------------	------------

INTRODUCCIÓN	1
---------------------------	----------

El problema objeto de investigación	1
Objetivos	3
Hipótesis	3
Aspectos teóricos metodológicos	4
Plan de exposición	6

PARTE I. MARCO TEÓRICO Y CONTEXTO	8
--	----------

CAPÍTULO I: UN MARCO DE ANÁLISIS SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	9
---	----------

1.1. Las políticas públicas, las instituciones y las normativas.....	9
1.2. Las políticas públicas en el contexto latinoamericano y argentino.....	13
1.3. Las políticas públicas y el proceso de agriculturización en Argentina.....	17

CAPÍTULO II. EL PARADIGMA DEL DESARROLLO SOSTENIBLE: UN ENFOQUE MULTIDIMENSIONAL	20
---	-----------

2.1. Antecedentes	20
2.2. Las conceptualizaciones del Desarrollo Sostenible	24
2.3. La multidimensionalidad del Desarrollo Sostenible	25
2.3.1. La dimensión social o humana.....	26
2.3.2. La dimensión económica	28
2.3.3. La dimensión ambiental.....	29
2.4. Algunas experiencias internacionales de integración del paradigma del Desarrollo Sostenible.....	30
2.4.1. Estados Unidos y las llamadas <i>Farm Bill</i>	31
2.4.2. La Unión Europea y la Política Agraria Común –PAC-.....	32
2.4.3. La política de uso sostenible de suelos de Uruguay	33

CAPÍTULO III. AGRICULTURIZACIÓN Y PROBLEMAS AMBIENTALES EN EL SECTOR AGROPECUARIO BONAERENSE.....	35
--	-----------

3.1. La Provincia de Buenos Aires y la actividad agrícola-ganadera.....	35
3.2. La transformación del modelo productivo y el impacto sobre el ambiente	37
3.3. Los problemas ambientales del nuevo modelo de sojización	43
3.3.1. La intensificación agrícola.....	43
3.3.2. La concentración ganadera	46
3.4. El cuestionamiento social del modelo extractivista	47

PARTE II: ANÁLISIS POLÍTICO-NORMATIVO MULTINIVEL	53
---	-----------

CAPÍTULO IV. LA NACIÓN, EL MARCO NORMATIVO Y LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES PARA EL ABORDAJE DE LOS PROBLEMAS PRODUCTIVOS AMBIENTALES..... 55

4.1. El marco legal nacional	55
4.1.1. Compromisos de cooperación internacional suscriptos por Argentina	55
4.1.2. La Reforma Constitucional de 1994.....	56
4.1.3. La norma ambiental nacional: Ley General de Ambiente	59
4.2. Las capacidades institucionales para el abordaje de la política ambiental.....	
agropecuaria	62
4.2.1. La formación de la institucionalidad ambiental nacional.....	62
4.2.2. La formación de la institucionalidad agropecuaria nacional.....	64
4.2.3. La visión de los funcionarios	66
4.3. Proyectos inconclusos de políticas públicas en el periodo 2002-2016	71

CAPÍTULO V. NORMATIVIDAD, INSTITUCIONALIDAD Y LA POLÍTICA AMBIENTAL AGROPECUARIA BONAERENSE. 80

5.1. El marco legal provincial	80
5.1.1. La Constitución Provincial.....	82
5.1.2. Las normas provinciales o de aplicación provincial.....	83
5.1.2.1. Normas generales	84
5.1.2.2. Normativa sobre suelo	86
5.1.2.3. Normativa ganadera.....	85
5.1.2.4. Legislación sobre agroquímicos. Las Buenas Prácticas Agrícolas	88
5.2. Las capacidades institucionales de la PBA para el abordaje de la política ambiental agropecuaria	90
5.2.1. La formación de la institucionalidad ambiental provincial	90
5.2.2. La formación de la institucionalidad agropecuaria provincial.....	92
5.2.3. La visión de los funcionarios entrevistados.....	93
5.3. Una política pública aislada	98

CAPÍTULO VI. LAS POLÍTICAS SUBPROVINCIALES BONAERENSES. CASOS SELECCIONADOS DEL NOROESTE DE LA PROVINCIA..... 102

6.1. Facultades legales de los municipios bonaerenses en materia ambiental agropecuaria	102
6.2. Análisis comparativo de Ordenanzas Municipales de los Partidos del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires.....	103
6.2.1. Las ordenanzas municipales sobre agroquímicos	105
6.2.2. Las ordenanzas sobre feedlots	112
6.3. La política municipal de suelos del Partido de Daireaux	117

CONCLUSIONES..... 121

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... 126

APÉNDICE METODOLÓGICO 131

ANEXO I: MODELO DE CONSENTIMIENTO INFORMADO132
ANEXO II: BOSQUEJO DE GUÍA DE PAUTAS DE ENTREVISTA.....133
ANEXO III: ENTREVISTAS SEMI-ESTRUCTURADAS A INFORMANTES CLAVE.....134
ANEXO IV: OBSERVACIONES PARTICIPANTES.....136

APÉNDICE LEGISLATIVO..... 138

ANEXO I: RECOPIACIÓN DE LEYES AMBIENTALES NACIONALES PERÍODO 1984-2015
139

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro I. Clasificación Toxicidad Agroquímicos 106
Cuadro II. Ordenanzas sobre Agroquímicos Partidos del Noroeste Bonaerense 1994-2016107
Cuadro III. Ordenanzas sobre Feedlots. Partidos del Noroeste Bonaerense 1994-2016....
.....113

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico I. Línea del tiempo con hitos ambientales históricos.23
Gráfico II. Multidimensionalidad del Desarrollo Sostenible26
Gráfico III. Índice de producción agropecuaria 1962-201338
Gráfico IV. Transición de sistemas agropecuarios extensivos a sistemas intensivos durante el último siglo.....39
Gráfico V. Cambios históricos en la configuración del uso de la tierra y su impacto sobre el margen bruto (círculos grises) por hectárea.40
Gráfico VI. Producción, área sembrada y rendimientos promedio en Argentina periodo 1990-2013.....41
Gráfico VII. Proceso de degradación de suelos45
Gráfico VIII. Niveles jerárquicos de normas81

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa I. Regiones naturales de la Provincia de Buenos Aires36
Mapa II. Partidos que conforman el Noroeste Bonaerense.....104

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ADA: Autoridad Nacional del Agua
BPA: Buenas Prácticas Agrícolas
CEPAL: Comisión Económica para América Latina (ONU)
CN: Constitución Nacional
COFELMA: Consejo Federal Legislativo de Medio Ambiente
COFEMA: Consejo Federal de Medio Ambiente
CPBA: Constitución de la Provincia de Buenos Aires
DCNUMAH: Declaración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano
DE: Desarrollo Económico
DH: Desarrollo Humano
DS: Desarrollo Sostenible
GEI: Gases de efecto invernadero
INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
IPMA: Instituto Provincial del Medio Ambiente
LGA: Ley General de Ambiente
LAP: Ley Ambiental Provincial
MAGyP: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación
OANGs: Organizaciones Ambientalistas no Gubernamentales
OMS: Organización Mundial de la Salud
ONU: Organización de Naciones Unidas
OPDS: Organismo Provincial de Desarrollo Sostenible
PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PBA: Provincia de Buenos Aires
PBI: Producto Bruto Interno
PNUMA: Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
SENASA: Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria
SPA: Secretaria de Política Ambiental

INTRODUCCIÓN

“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 problema objeto de investigación

En la actualidad la actividad humana ha alcanzado una magnitud y una envergadura que ponen en riesgo la habitabilidad del planeta y sus impactos afectan el presente y el futuro de la vida en el mismo, con la peculiaridad 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 se derivan de la abundancia y explotación de los recursos naturales existentes. En las últimas décadas, se advierte que la expansión de la frontera agropecuaria¹, el avance de la agricultura² sobre la ganadería y la intensificación de la producción provocaron una importante transformación de actividad agro-ganadera generando 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 que ha generado numerosos conflictos de carácter económico, social y ambiental (Elverdin, Ledesma, Zain El Din y Cittadini, 2014).

Esto implica cambios 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 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 sobre éste no sólo amenaza la salud y la calidad de vida de la población actual, sino que 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 –en adelante 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 comienzan a sufrir una extraordinaria presión, fruto de la transformación de la actividad agrícola generada por la adopción de moderna tecnología, la concentración económica,

¹ 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 dichas actividades.

² 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 eco-sistémicos”.

el aumento de la escala de producción, las nuevas formas organizativas y la fuerte orientación y dependencia del mercado exportador. La agricultura se intensifica expandiéndose la frontera agrícola hacia zonas que antes eran ganaderas. Autores como Viglizzo (2001), Bernados (2001), Oesterheld (2008), Solbrig y Viglizzo (1999), de la Fuente y Suárez (2008), Satorre (2005), Pengüe (2009), Aizen, Garibaldi y Dondo (2009) y Casas (2015), han realizado estudios científicos los cuales, en líneas generales, dan cuenta que la agricultura intensiva se sustenta en la aplicación de tecnología de insumos, entre los que se incluyen fertilizantes, herbicidas, insecticidas, fungicidas, semillas mejoradas y maquinaria agrícola, los cuales, en su conjunto, han conducido a una disminución de la biodiversidad y la pérdida de las propiedades naturales del suelo, como así también, según Andrade (2017) a emisiones de gases de efecto invernadero y excesos hídricos. Como resultado de esa expansión, Oesterheld (2008), Herrero y Gil (2008) y Pengüe (2009) afirman que se ha producido un corrimiento e 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 sólo sobre el suelo sino sobre otros recursos naturales como el aire y el agua.

Además de las consecuencias sobre el ambiente que el modelo productivo ocasiona, se presentan otras de carácter social que han llevado a un serio cuestionamiento del mismo. Se critica, principalmente, la perspectiva que privilegia su componente económico, obviándose el desarrollo equitativo de los territorios (Andrade, 2017), la salud de la población y los derechos de las generaciones venideras.

De lo expuesto surgieron interrogantes que motivaron esta 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-ganadero generan sobre el ambiente? De ser así, ¿podríamos identificar la política ambiental agropecuaria bonaerense, adentrarnos en su institucionalidad y en su normatividad? Ésta política ¿está alineada con los objetivos del Desarrollo Sostenible -en adelante DS?

Para intentar responder a estos interrogantes, se toma como hito histórico para el marco normativo el año 1994 por tratarse del año en que se reforma nuestra Constitución Nacional introduciéndose la llamada “cláusula ambiental” y receptándose el paradigma del DS. Simultáneamente, mediante dicha reforma, los recursos naturales pasaron a ser del dominio de la Nación a las Provincias. Por otra parte, el período de tiempo abordado para el análisis de las políticas públicas que se desarrollan para afrontar los problemas ambientales que son consecuencia del proceso de agriculturización es definido entre los años 2002 y 2016. Es decir, el análisis de las normativas y las instituciones abarca un período mas amplio de tiempo, ya que se van forjando y luego continúan enmarcando y conduciendo el accionar de las propias políticas.

Se aborda la PBA como espacio geográfico no obstante ser similares los problemas ambientales del sector agropecuario en toda la Pampa Húmeda. Sin embargo, 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, difiriendo las instituciones, por ende, entre una Provincia y otra.

El estudio de caso seleccionado aporta al debate de la multi-dimensionalidad del paradigma del DS, ahora analizado desde la política ambiental de la PBA, abordaje inexistente hasta el momento y también desde un enfoque multinivel: nacional, provincial y municipal que nos da cuenta de la complejidad del mismo.

De este modo, la presente investigación podría ser de interés para académicos, funcionarios públicos, asesores públicos y privados, estudiantes y la sociedad en general en la medida en que resalta y evidencia a través de un recorrido histórico y crítico la política ambiental en su relación con el desarrollo productivo del agro en general, y en particular, en la PBA, ante el gran reto que representa la crisis ambiental.

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

Objetivos

Objetivo general

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 Provincia de Buenos Aires, en particular.

Objetivos específicos

1. Analizar de qué manera el marco normativo argentino recoge los desafíos planteados por 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 ambientales derivadas del modelo productivo agrícola ganadero (entre los años 2002-2016).
3. Analizar cuáles son las principales falencias del marco institucional, político y normativo para responder a los desafíos ambientales.

Hipótesis

La Reforma Constitucional argentina del año 1994 incorpora un nuevo orden jurídico ambiental y recepta el paradigma del DS, quedando además determinada la competencia entre la Nación y las Provincias, correspondiendo a aquélla dictar las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental y a éstas el dominio originario sobre los recursos naturales.

No obstante, 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 consecuencia del nuevo modelo productivo agropecuario que se ha instalado en el país.

Tampoco la PBA, que ha avanzado con un modelo agro-productivo 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, afectando al Desarrollo Humano, Económico y la Integridad Ambiental.

Aspectos metodológicos

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 un enfoque multidimensional del DS, es decir, desde las dimensiones Humana, Económica y Ambiental y por el otro desde un enfoque 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.

Los estudios de caso se ubican entre los métodos cualitativos (Sautu, 2003:76), por lo que se trata de explorar, comprender, describir y analizar de qué manera el paradigma de la sustentabilidad es receptado por el marco normativo nacional y que políticas públicas se diseñan en dicho nivel, como así también en la PBA, para afrontar los problemas derivados del proceso de agriculturización entre los años 2002 y 2016, buscándose una descripción lo más detallada posible. Como señala Archenti (2016), “la comprensión” implica la búsqueda de significados y configuraciones de sentidos a través de la interpretación.

Esta investigación cualitativa es de tipo exploratoria-descriptiva-analítica soportada en un análisis documental, entrevistas y en la observación participante.

-Análisis documental. Se recurre al método de análisis externo –procurando colocar el documento en su contexto, es decir, en el conjunto de circunstancias entre las que surgió y que permiten explicarlo- como al análisis interno –indagando en forma sistemática las ideas expresadas, atendiendo al significado dado a un conjunto de palabras, temas o frases considerados de relevancia-. La documentación que forma el corpus objeto de análisis se compone de: investigaciones que hacen al marco conceptual sobre la situación ambiental, se revisa material de organismos internacionales y nacionales, sobre los problemas ambientales en el sector agropecuario bonaerense se recurrió a libros y revistas científicas. Luego, en cuanto a la institucionalidad ambiental provincial se recurre a autores locales. A posteriori, se revisa 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 así también proyectos legislativos. Se abordan las políticas públicas implementadas en territorio bonaerense como así también los proyectos.

- **Entrevistas.** Mediante la técnica de entrevistas semi-estructuradas o en profundidad se obtuvo información clave para esta investigación de quienes se desempeñaran como funcionarios públicos e investigadores vinculados directa o indirectamente al sector agropecuario y/o ambiental durante el período objeto de estudio. Valles (2002), citando a Alonso (1994) describe a las entrevistas en profundidad como procesos comunicativos de extracción de información que se presentan dentro de un contexto de investigación determinado.

Se optó por la entrevista en tanto, 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 para recabar datos. Ésta se caracteriza por los siguientes elementos: *“tiene como propósito obtener información en relación con un tema determinado; se busca que la información recabada se lo más precisa posible; se pretende 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”* (Díaz-Bravo et al., 2013:163). La muestra de entrevistados se tomó con un criterio de selección intencional o teórico fundado en los objetivos de la presente. Se consideró que por su conocimiento y experiencia las personas seleccionadas eran las más idóneas como así también que la entrevista es la mejor técnica en tanto 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 así también el accionar público. Precisamente ese saber específico de los que son poseedores justificó su indagación. A través de las entrevistas, las cuáles fueron llevadas adelante por un listado tentativo de preguntas-guía, se indagó sobre el sentido dado por los mismos en el diseño o implementación de determinada normativa, política o programa –ya sea que se hiciera operativo o no- o en la ausencia de los mismas en determinada temática. Además, permitió descubrir otras visiones no plasmadas en los documentos. Éste último aspecto, llevo a que se añadieran nuevos entrevistados debido a la necesidad emergente de la entrevista en cuestión. Las mismas se basaron en una guía de pautas (ver Apéndice Metodológico) pero a medida que se avanzaba se fueron introduciendo preguntas adicionales para precisar conceptos y obtener información adicional. En el Apéndice se detalla criterio de selección y entrevistas realizadas.

-Observaciones participantes. Se agrega, además, que soy abogada del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria –en adelante INTA- desde el año 2005. En efecto, mi actividad en el Organismo, como así 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 el presente trabajo y observaciones participantes. Éstas en el marco del Consejo del Centro Regional Buenos Aires Norte entre los años 2015-2017, donde cumplí el rol de abogada del Centro Regional Buenos Aires Norte, que abarca la mitad de la mitad de la PBA. Mi posición en algunos casos resultó ser un privilegio, por el contacto directo que tuve con equipos de investigación, con convenios de cooperación institucional, con instrumentos de vinculación tecnológica con empresas del agro, porque he participado de las reuniones del Centro, el cual se encuentra conformado tanto por representantes del sector público como del privado dónde se ponen de manifiesto los intereses de cada uno y se visualizan las instancias de deliberación y negociación, asistiendo a congresos, impartiendo capacitaciones. También, porque me ha permitido acceder fácilmente a algunos de los entrevistados, pero, en otros, se ha presentado como un obstáculo, como sucedió con el Organismo Provincial de Desarrollo Sostenible –en adelante OPDS-, encargado de fijar la política ambiental en la PBA, o la Dirección Provincial de Fiscalización Vegetal del Ministerio de Agroindustria de la Provincia, que por la índole del tema que me encontraba tratando, muy sensible en los tiempos que corren, me fue imposible

entrevistar a sus representantes. En el Anexo IV del Apéndice Metodológico se enumeran algunas de las participaciones.

Plan de exposición

Los resultados de la investigación se presentan en dos partes.

La Primer Parte, llamada Marco Teórico y Contexto, cuenta con tres capítulos. En el primero se presenta el marco conceptual para el análisis de las políticas públicas ambientales. Luego, se describe el contexto político institucional latinoamericano por su peculiar especificidad para el análisis de las políticas. Finalmente, realizamos una introducción al proceso de agriculturización como contexto dentro del cual se analizan las políticas, las instituciones y las normas y, además, se presenta el problema de integración de las mismas.

El segundo capítulo explica la construcción del paradigma del DS como un enfoque multidimensional comprensivo del desarrollo humano, el desarrollo económico y la integridad ambiental. Bajo este paradigma será abordada la política ambiental aplicable al sector agropecuario post reforma constitucional del año 1994. Además, se presentan tres casos de políticas públicas internacionales que presentan en su diseño e implementación componentes de la sustentabilidad en materia ambiental agropecuaria.

El tercer capítulo nos ubica en la problemática ambiental específica que atraviesa el territorio bonaerense producto de un modelo productivo agropecuario que ciertos autores califican como de corte extractivista. Asimismo, se aborda el cuestionamiento social al mismo.

La Segunda Parte, llamado Análisis Político – Normativo Multinivel, se compone también de tres capítulos.

En el cuarto capítulo nos introducimos en la política ambiental agropecuaria nacional. Se 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 se revisa la Ley General de Ambiente en las partes que interesan a esta investigación y la función del Consejo Federal de Medio Ambiente. Seguidamente, se presentan las dos carteras con competencia para diseñar e implementar una política nacional ambiental agropecuaria: la de ambiente y la de agricultura. Se analizan luego sus capacidades tras presentar las voces de los funcionarios públicos entrevistados. Finalmente, se exponen los proyectos de políticas públicas que existieron desde el Estado Nacional para abordar las problemáticas existentes en relación al suelo y que quedaron inconclusos.

En el capítulo quinto, primeramente explicamos el nivel jerárquico de normas. Luego realizamos un relevamiento de la normativa producida con motivo de la Reforma Constitucional aplicable al caso en estudio. Se hace referencia también a la que aun se encuentra en vigor proveniente de épocas anteriores a dicha Reforma, a los vacíos legales existentes, las problemáticas que debieran ser abordadas mediante nuevas normas. Del mismo modo que se realizara a nivel nacional, se analizan las capacidades de las carteras tras presentar las voces de los funcionarios entrevistados. Finalmente se expone una política pública aislada, la única relevada, que ha sido sancionada por ley y para un sector de la PBA.

Finalmente en el capítulo sexto se presentan las políticas sub-provinciales o municipales, realizando, por un lado, un relevamiento y análisis comparativo de las Ordenanzas Municipales de trece Partidos que componen un sector de la PBA -que a los fines de la presente investigación llamamos “Partidos del noroeste bonaerense”-y que norman sobre agroquímicos y feedlots. El recorte se realizó en virtud de ser una de las zonas con mayor actividad agrícola ganadera de la Provincia y, además, por ser mi zona de residencia y laboral. Por otra parte, tomar todos los partidos de la PBA hubiera sido una tarea inabordable, considerando que los que han sido seleccionados representan una muestra significativa. Finalmente, se trata la única política ambiental agropecuaria municipal que se detectó 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 planteada al inicio. Se proponen también acciones a considerar para abordar una política ambiental para el sector agropecuario desde el enfoque del DS en la PBA y se plantean nuevas líneas para futuras investigaciones derivadas de éste estudio.

PARTE I. MARCO TEÓRICO Y CONTEXTO

CAPÍTULO I. UN MARCO DE ANÁLISIS SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El marco analítico de la presente 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 internacional, pero también de las escuelas latinoamericanas que abordaron los problemas concretos de las políticas en la región. Este marco analítico se inserta dentro de un marco 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 sentido amplio como las acciones públicas desarrolladas para dar respuesta a cuestiones socialmente problematizadas. Dentro de este campo amplio de las políticas públicas se identifican tres aspectos diferentes: el de las normativas, el de las instituciones y el de las políticas públicas en sí mismas. En la Sección I, con el apoyo de diferentes autores, se desarrollan las diferencias específicas entre estos tres aspectos.

En la Sección II se describen las características particulares de los regímenes de gobierno latinoamericanos, comprensivo del de nuestro país, cuya institucionalidad se afirma como débil, en donde la fase de implementación de políticas se torna problemática. A dicho fin, se aborda el concepto de proyectos nacionales y los de política explícita e implícita por ser de aplicación al caso en estudio.

Finalmente, en la Sección III, se define y describe el proceso de agriculturización que ha acontecido en nuestro país durante el periodo en observación –y que aún se prolonga en el tiempo-, se mencionarán las principales instituciones que abordan la política ambiental agropecuaria y la posibilidad de integración de las mismas.

1.1. Las políticas públicas, las instituciones y las normativas

Un texto clásico para definir las políticas que se retoma en esta tesis 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”* (Oszlak y O'Donnell, [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 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 campo amplio en el terreno de la acción estatal que trazan Oszlak y O'Donnell refiriendo a la acción o no acción del Estado permite en esta tesis indagar precisamente sobre un espacio político en el que se plantean muchos problemas que no son atendidos por las

políticas públicas. Tal es así que la carencia de políticas pasa a ser uno de nuestros ejes de indagación.

Siguiendo esta línea, destacan la importancia de tener en cuenta al momento de analizar las políticas públicas el contexto político, sus condiciones de surgimiento. O, 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 a tener en cuenta, es que al diseñarse una política pública no todas las demandas sociales han podido ser tenidas en cuenta porque esto sería imposible para cualquier sociedad. Es decir, que seguramente solo se han considerado las tensiones y conflictos existentes entre los principales actores sociales, la opinión pública y la sociedad. Éstas 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 resolución³

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

Finalmente, otro aspecto a considerar, que es relevante para esta tesis, y que profundizan los autores, es el de los procesos internos al Estado mismo que generan las políticas. Esto significa que una vez que 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 reajustes de posición que se dan en otras unidades y por el otro las "verticales". Estas últimas, consisten básicamente, en la atribución de competencias y en la asignación de recursos a las unidades de las que depende quien adoptó la política. Asimismo, suele suceder que se produzcan "cristalizaciones institucionales" que consisten en 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 que 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 Vilas las mismas consisten en un conjunto de acciones de gobierno, que responden a demandas e inquietudes de la sociedad, mediante las cuales éste se propone alcanzar *"...los fines hacia los que se orienta el ejercicio del poder político"* (Vilas, 2010:39). Es

³ *"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 aquélla, 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)

decir, las políticas públicas constituyen la materia propia de la función de gobierno, una función que guarda una relación de adecuación al proyecto de poder de las fuerzas políticas a cargo del gobierno, son acciones emprendidas en campos determinados de la gestión pública.

En ésta línea de pensamiento, “políticas públicas” es una denominación genérica en la que es posible incluir distinto tipo de acciones gubernamentales en las que tienen 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 se concibe como un ente homogéneo y tan central como en las sociedades de mediados del SXX. No obstante, Vilas destaca que mas 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 las mismas se caracteriza por una estructura socioeconómica y de poder que difícilmente se encuentran separados, es decir, donde las estructuras 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 el presente 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 mismas 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”* (Lascoumes y Le Galès, 2014:23).

La acción pública también encuentra despliegue a través de las instituciones, otro de los conceptos que nos propusimos analizar y que constituye parte de nuestro marco teórico. Lascoumes y Le Galés 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 éste 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 al nivel de institucionalización alcanzado, las reglas y procedimientos serán más o menos estables.

Por su parte, Juliá define las instituciones públicas, como subsistemas que contenidas 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, se concibe a las instituciones como aquellas 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 tesis de acuerdo a sus capacidades, es decir, a 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, 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.

Ahora bien, habiendo abordado el marco de lo que significan las políticas públicas y las instituciones, resta definir lo que se entiende por norma porque la acción gubernamental en cuanto a materia ambiental agropecuaria bonaerense refiere, será analizada también a través de éstas –o proyectos de éstas-. El enfoque jurídico considera la acción pública como un conjunto de decisiones formalizadas en derecho. Se entiende por norma, a los fines de la presente investigación, y conforme al derecho positivo⁴, al acto formal por el cual se ordena y se permite, y, en especial, se autoriza un comportamiento. También mediante la norma se derogan otras normas. El conjunto de normas jurídicas se da en llamar sistema jurídico, siendo el derecho 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 buscados por quien legisla, los autores Lascoumes y Le Galés (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, deviene importante para la presente tesis, 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 Galés, 2014:22) poniendo como ejemplo la cascada de edictos reales sobre la represión del vagabundeo que sin embargo fue incapaz de impedir la emigración rural durante los siglos XIV a XX y que no impidió que la cuestión de las personas sin domicilio dejara de crecer en el siglo XX. Este aspecto hace a la efectividad/inefectividad de leyes y programas que pretenden implementar políticas públicas y que fracasan ya sea porque los destinatarios ignoran las normas, porque se resisten a su aplicación o porque las desvían de acuerdo a sus objetivos específicos. Además, no debe perderse de vista que la ineffectividad, la ausencia o la

⁴ El Derecho Positivo es un sistema de mandatos, autorizaciones, permisiones, derogaciones, es decir, un sistema de normas jurídicas con distinto contenido de significado.

debilidad de la implementación son a veces objetivos buscados por la autoridad que tiene potestad legislativa.

En esta tesis si bien no se ha podido obviar el enfoque jurídico por ser parte de la formación de grado de esta tesista, se le agrega un enfoque politológico conforme los conocimientos adquiridos en la Maestría. 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 encontrarse 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 algunas consideraciones de importancia respecto de los mismos que nos servirán a nuestros objetivos. Se anticipa también, que hemos tenido que detenernos en el análisis de los procesos de construcción de las políticas y de discusión de las mismas porque, Argentina, como otros países de la región, no se encuentra exceptuada de formar parte de aquellos que raramente avanzan hacia la implementación concreta, especialmente en relación a ciertas temáticas como lo es la ambiental.

1.2. Las políticas públicas en el contexto Latinoamericano y argentino.

Las democracias latinoamericanas presentan ciertas características que se expresan en autoritarismos, rigideces sociales, desajustes institucionales, desigualdades, crisis económicas que tornan muy complejas la elaboración de las políticas públicas. Al analizarse el papel que juegan las instituciones en el diseño de las mismas, no puede perderse de vista esta peculiaridad.

Los distintos tipos de régimen político determinan no sólo las políticas públicas sino también su especificidad en los procesos de estructuración, es decir en la formación y trazado, de las mismas. Como se verá, según la configuración de cada régimen en particular, será el grado de autonomía 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 todos los países la legitimidad del Estado es tan fuerte 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 el orden de ideas que se expone, es Medellín Torres (2004) quien afirma que las políticas hay que examinarlas desde el régimen político⁵ y desde el gobierno. Desde

⁵ *“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 de 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*

el régimen político porque define la naturaleza y el carácter, democrático o autoritario, con que nacen y se despliegan, como las condiciones que determinan su ciclo de existencia. Desde el gobierno porque al ser éste 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 se ejerce el poder político en una sociedad.

Ahora bien, el autor señala que existen países, y éste es el caso de Argentina, que presentan fisuras en su institucionalidad, que hacen que no todas sus instituciones públicas sean conocidas, aceptadas y practicadas por la sociedad, por ello 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, 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 acción⁶ de sus instituciones.

Uno de los factores que atenta contra la autonomía de gobierno que se requiere para diseñar, implementar y darle 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 acá 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 que los acuerdos políticos en vez de desarrollarse en función de un proyecto ideológico de Estado terminan reducidos a un complejo de enunciados de política 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 así 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: deben negociar con quien gobierna el territorio 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. (Medellín Torres, 2004)

A la fragilidad propia de los regímenes políticos latinoamericanos, se le suma en las últimas décadas del Siglo XX⁷, en América Latina, la pérdida de autonomía estatal en un contexto de reforma del Estado. Las reformas fueron promovidas por el Banco

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)

⁶ 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 le 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)*

⁷ *“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)*

Mundial⁸ 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, nuestros estados latinoamericanos, vieron cercenadas su soberanía, 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 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 elites del poder económico y cultural; para éstas, reforzar su primacía socioeconómica y cultural y mantener “a raya” al resto” (Vilas, 2010:67). Ello ha llevado a que irrumpen políticamente organizaciones sociales que demandan una participación activa en la formulación de las políticas públicas y esa demanda es dirigida a un Estado debilitado producto de la ideología neoliberal del Estado mínimo.

A ello se suma que lo público también se ve desnaturalizado por las presiones corporativas, de las cámaras empresariales, de las organizaciones sindicales y los movimientos sociales, que no logran tener representación política suficiente o de algún modo es insuficiente y se vinculan con el Estado al margen del sistema representativo, agravando la inestabilidad. La respuesta del gobierno a estas presiones, lleva generalmente a la falta de coherencia en su agenda, decisiones cortoplacistas y a la falta de una conducción estratégica. Ello trae como consecuencia una mayor personalización del poder político y del gobierno y a que la conducción política y las funciones del gobierno 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 y las implícitas. Si bien Herrera la desarrolla para el caso de la política científica es válido también para otros ámbitos temáticos del Estado. La diferencia entre política explícita e implícita también es aplicable para lo que denominamos en ésta investigación “política ambiental agropecuaria” de nuestro país.

⁸ 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) empujado 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 sufrimiento de fines del Siglo XX en América Latina.

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 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”⁹ vigente en cada país”* (Herrera, 1995:125).

Herrera explica que en los países de América Latina los proyectos nacionales se originaron en el periodo posterior a la colonia y 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 no sucedió porque no se les permitió el acceso a las clases populares al poder y la clase media prefirió introducir algunas reformas al proyecto que le permitieran compartir el poder con la clase dominante. Es así que los viejos grupos dominantes siguen fijando las pautas de conducción nacional sobre la clase media (Herrera, 1995). Siempre en relación a la política científica, el autor brinda dos motivos por los cuales considera 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 (Herrera, 1995).

Sucedida la etapa señalada anteriormente que Herrera sostiene no se prolonga demasiado en el tiempo sobreviene otra de contradicciones que generalmente se relacionan con el deterioro de la situación económica y social y con la presión popular. En este contexto, comienza una política de apoyo formal a la ciencia, la cual se traduce en la aprobación de normas tendientes a fomentar la actividad científica, el pedido de colaboración a organismos internacionales, 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 científicos-tecnológicos que se limiten a cubrir las reducidas necesidades del sistema, sin cuestionar los supuestos fundamentales del mismo”* (Herrera, 1995:130). Pero en los hechos el objetivo de esta política implícita es difícil de conseguir, ya que los centros científicos y universidades no tardan en cuestionar los valores fundamentales del orden vigente (Herrera, 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)

⁹ 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)

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.

Los interrogantes que surgen a partir de estos marcos conceptuales relacionados con las políticas públicas, las instituciones y las normas y habiendo contextualizado la realidad política latinoamericanas, y Argentina en particular, ¿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 socio-ambientales? y ¿de qué manera el régimen político viabiliza u obstaculiza políticas públicas ambientales agropecuarias?, ¿Qué nuevos ordenamientos estatales producto de la reforma del Estado facilitan u obstaculizan el desarrollo de políticas públicas ambientales agropecuarias?

1.3. Las políticas públicas y el proceso de agriculturización en Argentina.

Argentina, desde las últimas décadas del siglo pasado, se ha visto inmersa en el fenómeno que se ha dado en llamar “agriculturización”. Manuel-Navarrete y Gallopín (2007) lo definen 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 extra pampeanas, y la tendencia de la agricultura hacia el desarrollo de producciones orientadas al monocultivo”*. (Manuel-Navarrete y Gallopín, 2007:11)

Estos autores realizaron el primer diagnóstico inter y multidisciplinario de la sostenibilidad económico-social-ambiental de la agriculturización, denominando a las transformaciones productivas sucedidas “síndrome de agriculturización”. Sostienen que los síntomas centrales de este síndrome pertenecen a la esfera tecnológico-productiva y que estos síntomas influyen y son influenciados por síntomas de las esferas económico, institucional, ambiental y social.

En el contexto de la agriculturización y teniendo en cuenta las implicancias que produce, 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 tome 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 extra pampeanas. Señalan que existía concentración productiva y gerencial causada sobre todo por la debilidad de las políticas agropecuarias, y ello sumado a la ausencia de políticas del sector proactivas que resultan en una transferencia tácita de responsabilidades del Estado a las ONGs y a las empresas privadas que comercializan o proveen insumos. Este alejamiento del Estado no hace más que otorgarle mayor peso a los productores y grandes empresas en la toma de decisiones productivas estratégicas, normalmente orientadas por intereses sectoriales. Los autores rescatan el ámbito público, el político, como aquél en el cual deben debatirse las políticas ambientales y estrategias de conservación. La razón que esgrimen, y que compartimos, 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 soja, ha generado ventajas productivas, de rentabilidad y fiscales, tanto para aquellos que se vinculan con la cadena del agro negocio como para el Estado –por su recaudación fiscal y el ingreso de divisas-, pero también ha generado una serie de problemas, para los cuales aún no existe un conjunto de políticas que puedan resolverlos o al menos mitigarlos. Entre estos problemas 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 –en adelante MAGyP-. Creado en el año 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 que se vinculan a la cuestión agraria y que se relacionan con el acceso a la tierra o la regulación de arrendamientos.

El problema que se presenta dentro del ámbito del Ministerio es que se carece de instrumentos legales que integren el conjunto de instrumentos destinados a promover la producción agropecuaria y consiguientemente la problemática ambiental que se deriva de la misma. 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 otro lado, tenemos la propia institucionalidad ambiental nacional, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, independiente de la agropecuaria, más no por eso debieran 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 ha sufrido durante su corta existencia, desarticulaciones, des-jerarquizaciones, adquiriendo por primera vez en la historia rango de Ministerio en el año 2015 –aunque actualmente ostenta el rango secretarial-.

Todos estos aportes nos 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? ¿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 a continuación busquen responder a los interrogantes aquí planteados.

CAPITULO II: EL PARADIGMA DEL DESARROLLO SOSTENIBLE: UN ENFOQUE MULTIDIMENSIONAL

Se explica aquí 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 se sancionaran con posterioridad a la reforma constitucional de 1994, y 2. las políticas públicas para afrontar el proceso de agriculturización, también bonaerense, a partir del año 2002. Ello a fin de dar respuesta al interrogante de si la política ambiental agropecuaria contribuye al DS.

2.1. Antecedentes

En los años 60 el principio del progreso científico y tecnológico como herramienta de acumulación de capital y crecimiento económico ilimitado comienza a ser cuestionado. La preocupación ambiental surge en 1962 con la difusión del libro *“Silent Spring”* de Rachel Carson en el cuál 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 EEUU en los años 70’ y fue el antecedente para la creación de la primera agencia de protección ambiental estatal en América.

Fruto de ello, paulatinamente, irá emergiendo la conciencia ambiental, volviéndose materia política en los años 70 tras la primera Conferencia de las Naciones Unidas (ONU) sobre el Medio Ambiente Humano. En dicha Conferencia, llevada a cabo en el año 1972, llamada también Cumbre de la Tierra de Estocolmo, se emite la Declaración que lleva el mismo nombre –en adelante DCNUMAH-. Ésta se constituye en el primer documento internacional que reconoce el derecho a un medio ambiente sano mediante 26 principios, es decir, se erige en la Carta Magna ambiental mundial y es el puntapié para la creación del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente – en adelante PNUMA-.

En la DCNUMAH se reconoce la necesidad de adoptar medidas a gran escala sobre el medio por lo cual los gobiernos de todos los países de la región inician 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 es a partir de este hito histórico que cada país comienza a desarrollar su propia institucionalidad ambiental.

Son dos los hitos históricos que contribuyeron a formar conciencia sobre el riesgo a que se encuentra sometida nuestra Humanidad. Uno de ellos es el Informe *“Los Límites al Crecimiento”* que publica el Club de Roma en 1972 –aunque se encomendó su estudio en 1970- y que pone de manifiesto, por primera vez, la importancia del ambiente y su esencial relación con la población y la energía. Éste fue realizado en el Instituto de Tecnología de Massachussetts – MIT- quién elaboró el modelo *World III* y realmente resultó polémico para América Latina por cuanto por primera vez se da cuenta que los recursos de la naturaleza son limitados, en tanto se alzaban voces que sostenían 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

problema del subdesarrollo, acuñando el slogan la “pobreza es el primer problema ambiental”, creencia aun hoy arraigada en nuestros países.

Una de las voces que se alzó con mayor fuerza contra el modelo *World III* fue la Fundación Bariloche. A ésta se le encomendó la construcción de otro modelo basado en los puntos de vista de aquél y que fueran cuestionados por un grupo de latinoamericanos en una reunión celebrada en 1971 con el fin de discutir el mismo. Así fue como la Fundación comenzó con los trabajos del Modelo Mundial Latinoamericano (Fundación Bariloche, 1976). En contraposición al Club de Roma, niega que existan límites al desarrollo, apelando 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 sólo 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). Para el Modelo de la Fundación no existen razones para suponer una catástrofe ecológica o una escasez de recursos en un futuro previsible en tanto la tecnología crece en mayor proporción que el consumo. La compatibilidad de una sociedad con el ambiente depende de su sistema económico, de 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 no solo la dimensión ambiental sino la dimensión social intrínseca del DS.

Es la Organización de Naciones Unidas –en adelante ONU- quien viene a hacerse vocera de un ambientalismo moderado (Sánchez Torres y Aguilera Prado, 2014) en un intento de conciliar las posturas del Informe del Club de Roma y el de la Fundación Bariloche.

En el año 1983 se crea 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 el año 1987 se publica el Informe Brundtland, en referencia a quien presidía la Comisión, Gro Brundtland, Primer Ministra de Noruega, el cual es conocido como “Nuestro Futuro Común”. Este se constituye en otro hito histórico. Por el mismo se 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. Es en dicho Informe que es utilizado por primera vez el término DS definiéndoselo como aquel que *“satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”* (ONU, 1987), adoptándose como una fórmula, es decir, como un paradigma superador de la crisis ambiental (Thiri6n, 2004).

En el Informe, si bien se reconoce que hay límites al crecimiento, se considera que éstos son relativos, en tanto 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 inaceptable para lo cual, no se pretende la no utilización de recursos, sino un uso coherente de los mismos. 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 el año 1992 se celebra la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro, que fue convocada tras reconocerse que los patrones de producción y consumo, en especial de los países desarrollados, habían alcanzado niveles insostenibles constituyéndose en un riesgo para el planeta. Es a partir de ese momento que los temas ambientales comienzan a valorarse y a incorporarse como una de las dimensiones del DS, fortaleciendo la institucionalidad ambiental de los países de la región (CEPAL-PNUMA, 2002 y Sánchez Albavera, 2004). Río viene a incorporar una visión más amplia del desarrollo buscando conciliar la producción y el comercio internacional con el uso sustentable del patrimonio natural y la protección del ambiente. En un primer momento, la preocupación de los países estuvo concentrada en marcos regulatorios sectoriales para luego poner énfasis en una visión integral del problema ambiental, incorporándose otras dimensiones del DS ligadas al patrimonio cultural y social. En realidad, Río 92 puede resumirse como la etapa de instrumentación de los compromisos que se generaron en ésta construcción del paradigma del DS y que se prolongan hasta la fecha.

En el Gráfico I puede observarse la línea de tiempo donde se visualizan los diferentes hitos mencionados y otros.

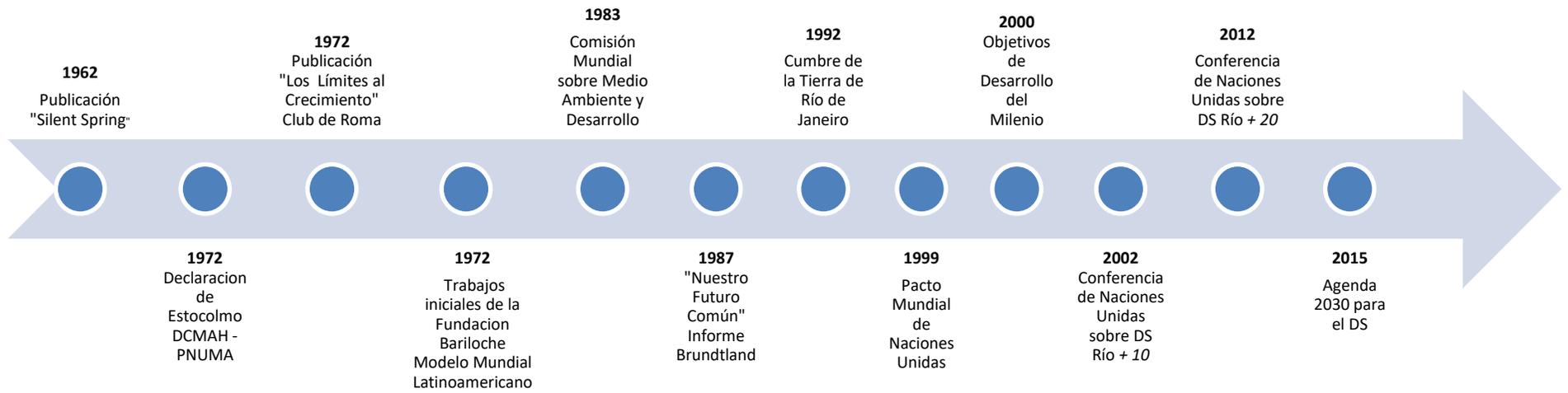


Gráfico I. Línea del tiempo con hitos ambientales históricos

Fuente: Elaboración propia

2.2. Las conceptualizaciones del Desarrollo Sostenible

El concepto de DS del Informe Brundtland, como aquél que *“satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”*, el cual tomamos como propio para la presente investigación, ha alcanzado consenso a nivel global como meta a alcanzar. En este sentido, posee una cualidad integradora esencial en tanto 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, sostiene 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”* (Guimarães, 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 pocos compartidas por una sociedad y personas en general no muy solidarias: si el DS se mantiene en el tiempo se alcanza la sustentabilidad”* (Dourojeanni, 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”*. (Giglo, 2001:155)

En tanto las definiciones presentadas, si bien elegantes, encuentran la dificultad de hacer operativo el enfoque del DS, para sortearla surge un nuevo enfoque: el de la multidimensionalidad del DS que se verá seguidamente.

2.3. 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 contaminación sino que también tiene que abarcar otras variables, es decir, la humana y la económica. En el mismo sentido, para Pérez (2005) el desarrollo es tridimensional y se conforma por tres aspectos: el social, el económico y el ambiental. Contreras Soto y Aguilar Rascon (2012:115) afirman: “... 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 inter-temporal, en el cual la trilogía equidad, sostenibilidad y competitividad se sustenten en principios éticos, culturales, socioeconómicos, ecológicos, tecnológicos-productivos, institucionales y políticos”. (IICA, 1996:13)

Más recientemente, en el año 2015 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba la Agenda 2030 de DS poniendo el concepto de sostenibilidad en el centro de las políticas de desarrollo. Este concepto 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 vienen a sintetizar 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 son favorables por el rol que cumple 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 unas 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 Grafico II de manera previa a desarrollar cada una de estas dimensiones.

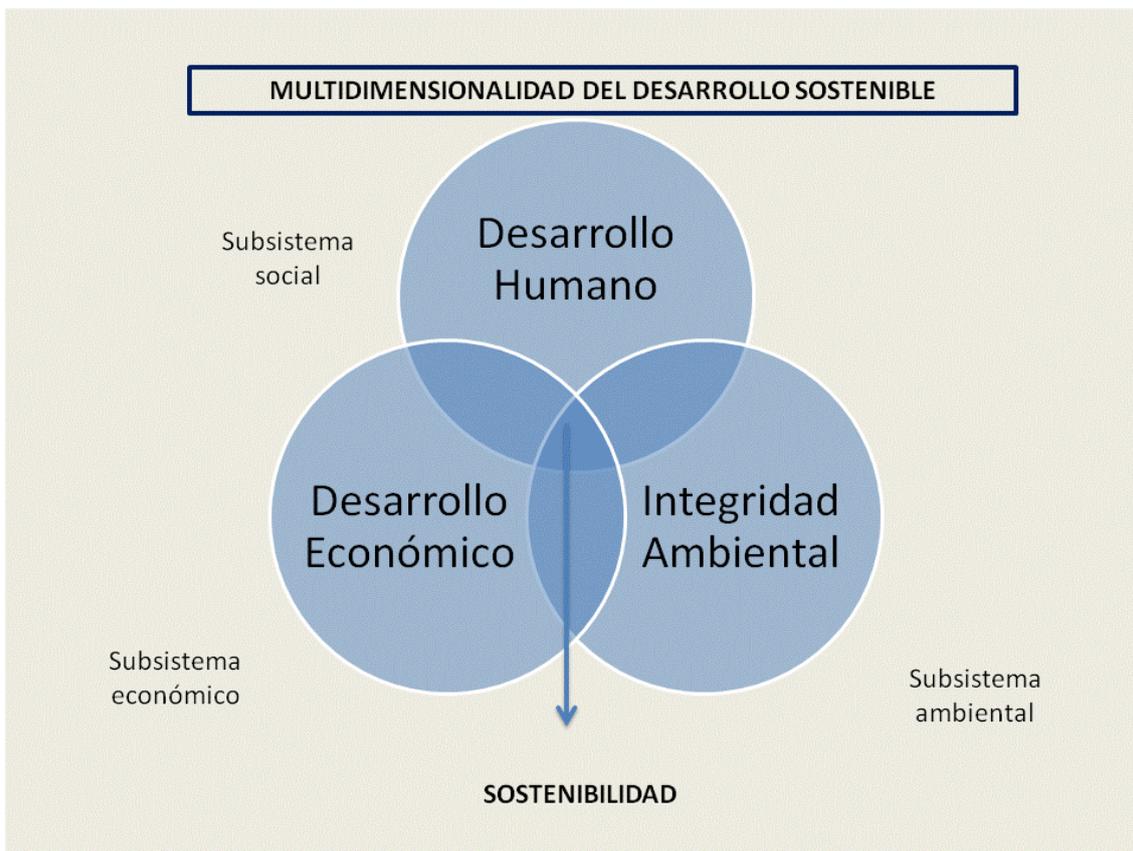


Gráfico II. Multidimensionalidad del Desarrollo Sostenible

Fuente: Elaboración propia

2.3.1. La Dimensión Social o Humana

El Primer Informe de Desarrollo Humano –en adelante DH- del PNUD data de 1990 y es a través de éste que se populariza el término a nivel internacional y que se aplica al estudio de temas mundiales. Su mentor fue el economista paquistaní Mahbub ul Haq, Ministro de Finanzas y Planeación, quien junto a Amartya Sen, economista indio, Premio Nobel en Economía, los han coordinado y han creado el Índice de DH como una alternativa al Producto Bruto Interno –en adelante 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, en tanto conduce a la realización de todos los derechos humanos, económicos, sociales, culturales, civiles y políticos; con el bienestar colectivo, en tanto requiere de cohesión social y de la distribución equitativa de los beneficios del progreso; de 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 equidad tanto intra como intergeneracional.

El Informe DH 1998 hace referencia a los primeros debates que se suscitaron en el año 1990 a escala mundial sobre el DS en la 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 en 1995, afirmando que ambas 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 sólo la dimensión ambiental del desarrollo"* (PNUD, 1998:14).

El PNUD en el año 1990 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 ya mencionado 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. En el mismo expone 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, 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 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 esa libertad dependerá directamente la posibilidad de conseguir aquello que verdaderamente valora cada uno y que, en última instancia, le permitirá desarrollarse.

En el año 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 ello es de fundamental importancia las oportunidades efectivas para que los sujetos disfruten de una vida respetable y valiosa. De este modo, y como veremos, el desarrollo es algo más que el simple crecimiento económico. Éste 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 éste paradigma. El DH se sitúa como contrapunto a una visión meramente económica, colocando en su centro la libertad del ser humano y su dignidad.

2.3.2. La Dimensión Económica

El paradigma de la sostenibilidad parte de la base de que el crecimiento económico, como único gran objetivo social, al que se define mayoritariamente como el incremento monetario del producto, constituye un componente de la in-sustentabilidad de nuestros días. Por ello, 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 en la felicidad de las personas, es decir, apunta a aspectos sociales, culturales y de satisfacción de necesidades materiales y espirituales, más que mercantiles (Guimarães, 2002).

Mediante ésta 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 –en adelante 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 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. Afirma 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, sostiene que el crecimiento no es por sí solo una condición suficiente y que la sostenibilidad del desarrollo no es sólo económica, sino que incluye también la

sostenibilidad social y ambiental. Pérez, al estudiar las dimensiones del DS, afirma que éste *“...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”* (Pérez, 2005:251).

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 la evolución y articulación del sistema institucional para llegar a un DE ecológicamente sostenible.

2.3.3. La Dimensión Ambiental

El fundamento de esta dimensión reside en el mantenimiento de la integridad biológica para lograr la productividad a largo plazo de los sistemas que mantienen 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 ésta se organiza para satisfacerlos)”* (Guimarães, 2002:75).

Contreras Soto y Aguilar Rascon (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. Dichos componentes son susceptibles de ser modificados por el ser humano en forma grave ocasionando serios problemas a mediano y largo plazo.

Lo cierto es que una conservación exitosa y sustentable de los recursos naturales sólo puede lograrse sobre la base de un examen cuidadoso del conocimiento local y de los potenciales de la naturaleza. Además, se debe propender por *“...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).

En 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 que se le está dando 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. Ellos son: 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 sostienen que no pueden separarse los problemas del desarrollo de los ambientales, en tanto los primeros son la expresión de las falencias de un determinado estilo de desarrollo. También advierten que existe una crisis en el modelo de desarrollo hoy dominante, y para una adecuada comprensión de la misma se debe reconocer que esta 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, es por eso que en los planes de desarrollo es percibida como una forma de capital.

Habiendo desarrollado el enfoque de la multidimensionalidad hay dos cuestiones que devienen cruciales para la investigación. En esta instancia el interrogante que surge es cómo incorporar la lógica de la sostenibilidad a las políticas públicas, aspecto crucial para nuestra investigación. Guimarães¹⁰ (2002), sugiere que para los países periféricos, como es el caso de Argentina, el paradigma del DS sólo se transformará en propuesta alternativa de política pública en tanto 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 I cuando citamos a Manuel-Navarrete y Gallopín (2007), en el caso de la agriculturización, para encaminarla en la senda de la sostenibilidad, desde el ámbito 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 éste se puede profundizar.

2.4. Algunas experiencias internacionales de integración del paradigma del Desarrollo Sostenible

A continuación, de manera previa a introducirnos en 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. La elección obedeció, en el caso de Estados Unidos, por ser, al igual que Argentina, otro gran productor. Europa, por su parte, se constituye en un bloque regional propulsor del

¹⁰“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 sólo 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 sólo 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)

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.

2.4.1. Estados Unidos y las llamadas *Farm Bill*

La política agrícola estadounidense data de la década del treinta del siglo pasado cuando se aprobó el *New Deal* o *Acta Agrícola de 1933* para sacar de la crisis a la economía norteamericana. Esto ocurrió para sostener los precios, otorgar créditos, evitar la erosión de los suelos y ayudar a los exportadores frente a la crisis económica 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 ley agrícola que es aprobada cada 4 o 5 años. Es decir, 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 30 surgieron también los primeros programas de conservación de tierra y del ambiente de ayuda monetaria a los productores que recurrieran a prácticas conservaciones del suelo, aunque, subyacentemente, el objetivo buscado, era reducir la excesiva oferta de cultivos y elevar los precios de los mismos (Pérez Llana, 2008). En sentido concordante, explican Basco, Delich, Tussie y Buccellatto (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 mismos para los usos actuales y futuros a fin de asegurar un DS. Ello a través de programas federales, por ejemplo, de preservación de los suelos con el fin de conservar las tierras y recursos acuíferos.

Se destacan dentro de la Ley Agrícola 1996 una serie de programas de conservación, entre ellos el programa de reserva para la conservación, el programa de reserva de humedales y el programa 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).

Estados Unidos, a través de las *Farm Bill*, constituye un ejemplo en donde se propone un ámbito de negociación para la integración de políticas.

2.4.2. La Unión Europea y la Política Agraria Común –PAC-

La PAC nace 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 60 y 70 multiplicaron los rendimientos. Luego, los excedentes inducidos por los mecanismos de protección comunitarios se hicieron presentes en los años 80. También en ese período la productividad agrícola aumentó debido a la mecanización y al incremento del uso de insumos químicos (García Brenes, 2009). Con el correr de los años el paradigma del DS se hace presente en los sucesivos rediseños de la PAC de acuerdo a los requerimientos específicos que atravesara la coyuntura de la misma.

La primera reforma de la PAC se da a comienzos de los años 90, más específicamente en el año 1992, cuando la Comisión Europea cuestiona el sistema de protección de la agricultura por los altos costos financieros de la política de precios y mercados. La reforma pretende implementar un sistema de ayuda directa a los productores y reducir los excedentes, pero en cuanto a materia ambiental respecta, se aprobaron normas para proteger el ambiente e impulsar la reforestación de tierras agrícolas, aunque se critica 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 el año 1999 el Consejo Europeo aprueba la Agenda 2000 de la Unión Europea la cual, entre otras, *"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 del año 2003 se produce una nueva reforma de los principales instrumentos de la PAC que responden a una creciente inclinación de la sociedad por una agricultura sostenible que garanticen 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 ésta reforma la Unión Europea convierte la ecocondicionalidad en un requisito obligatorio para cobrar ayudas directas. Asimismo amplía el alcance de las normas ambientales como las de seguridad y trazabilidad alimentaria y sanidad vegetal y animal, dejando a cada país miembro la regulación legal que garantice la protección del suelo y de otros recursos (García Brenes, 2009).

En mayo de 2006 se aprueba el Marco Financiero 2007-2013 destacándose que las acciones de la Unión Europea se concentran en tres campos prioritarios, uno de ellos es el de favorecer el DS dentro del cual se encuentran los gastos destinados a la agricultura.

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

2.4.3. La política de uso sostenible de suelos de Uruguay¹¹

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, respondiendo una de éstas últimas al proceso de agriculturización, evitando que se siguiera haciendo solamente como práctica lo que se da en llamar “soja sobre soja”, degradatoria para el recurso en cuestión.

Nuestro país vecino ha impulsado medidas tendientes a realizar un uso y manejo responsable 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 del mismo. Mediante estos se puede planificar el uso del suelo –agrícola en éste caso- por parte de cada productor, estableciendo algunas restricciones a las secuencias de cultivo, teniendo en cuenta las características de su establecimiento productivo.

En diciembre del año 1981, Uruguay regula el uso sostenible de suelos y aguas mediante el Decreto-Ley N° 15.239, declarando de *“interés nacional promover y regular el uso y la conservación de los suelos y de las aguas superficiales destinadas a fines agropecuarios”*.

En el año 2008 se dicta el Decreto N° 405/2008 que exigía la presentación de un Plan de Uso y Manejo Responsable del Suelo. En el mismo debía exponerse 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 el año 2009 se aprueba la Ley N° 18.564 la cual obliga a los tenedores de tierras, a cualquier título, a aplicar las técnicas que indique el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca haciendo en todos los casos responsable solidario al propietario del predio por su incumplimiento. En setiembre de 2009 se modificó su Artículo 2° 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”* y 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 leyes mencionadas y sus decretos reglamentarios, N° 333 de 2004 y N° 405 de 2008 (incorporado en 2015 a la Ley N° 19.335), sobre *“uso responsable y sostenible de los suelos”*.

¹¹https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/19436Uruguay_VNR_URUGUAY_2018.pdf Fecha: 19 de agosto de 2019

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 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" 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 traído como ejemplo tres experiencias internacionales de políticas ambientales agropecuarias como modelos de integración de políticas ambientales en lo sectorial, algunas que abarcan una variedad de problemáticas, por ende más integral, y también de larga data, como la política agrícola de EEUU y otras más recientes y que abordan problemas más específicos, como la de uso sostenible de suelos de la República Oriental del Uruguay.

CAPÍTULO III. AGRICULTURIZACIÓN Y PROBLEMAS AMBIENTALES EN EL SECTOR AGROPECUARIO BONAERENSE

En el presente Capítulo se abordan los problemas ambientales que atraviesa la PBA en el período en estudio que derivan de la producción agropecuaria.

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

3.1. La Provincia de Buenos Aires y la actividad agrícola-ganadera

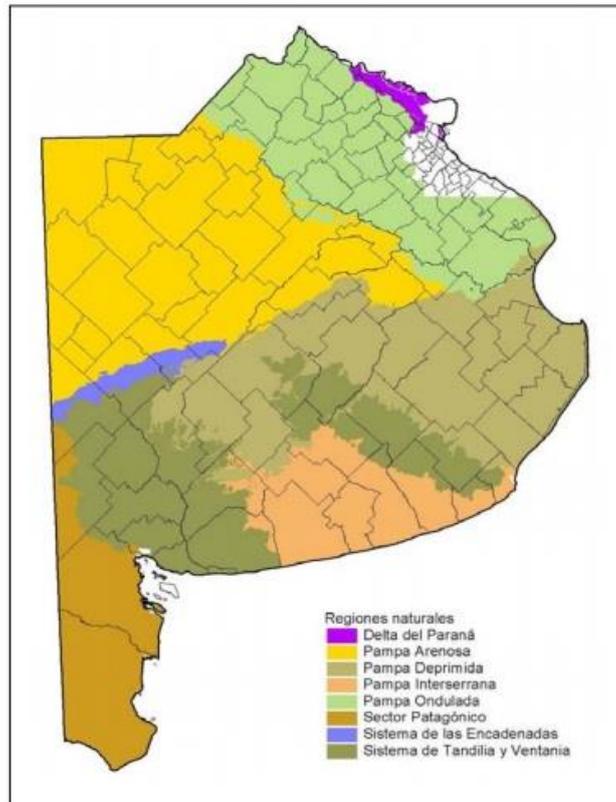
La PBA es una de las provincias de la República Argentina que integra la llamada “Región Pampeana”, la cual se compone, además, de las provincias de Entre Ríos, Santa Fe, Córdoba, La Pampa y San Luis.

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 ganadería. Su actividad agropecuaria tiene un rol central en la provisión de alimentos, tanto en el orden nacional como internacional, lo que ha llevado a que se la llame el “Granero del Mundo” porque desde el Siglo XIX su producción se ha destinado a la alimentación de gran parte de la población humana mundial (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 Sur con el Mar Argentino, al Suroeste con Rio Negro, al Oeste con la Provincia de La Pampa y al Noroeste con la Provincia de Córdoba.

En términos administrativos, la conforman 135 partidos, correspondiendo 24 partidos al sector urbano -2% de la superficie y 60% de la población provincial- y el resto de los partidos corresponde al interior o sector rural, ocupando el 98% del territorio con casi 5.000.000 de habitantes de un total de 15.625.000, según el Censo Nacional 2010.

Su superficie total es de 307.571 km² siendo la más importante de la Región y perteneciendo casi en su totalidad 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 actividad agropecuaria. En efecto, es la principal provincia productora de carnes y granos del país. En la misma, se distinguen dos áreas diferentes respecto del uso del suelo: las áreas periurbanas localizadas alrededor de los centros poblados y las rurales. (MAA-PBA, 2007). Dentro del área rural, 10 millones de hectáreas se destinan para cultivos agrícolas y 16 millones para 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 zona agrícola del país; el Centro-Sudeste que ha incrementado su actividad en los últimos años y el Oeste, zona tradicionalmente ganadera.

Según una publicación de INTA del año 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.

En cuanto a la ganadería respecta, según la publicación del año 2015 citada precedentemente, el stock ganadero provincial oscilaba en los 22 millones de cabezas de ganado bovino, representando 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 en el período en análisis producto del crecimiento de la agricultura.

3.2. La transformación del modelo productivo y el impacto sobre el ambiente

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

En las últimas décadas los ecosistemas terrestres naturales se han transformado en tierras agrícolas en forma dramática (Viglizzo, 2001). En el sector agropecuario argentino, particularmente en la Región Pampeana, se presentan cambios que se relacionan con la actividad económica y el modo de producción que impactan negativamente en el ambiente. Históricamente, el productor ha tomado sus decisiones empresariales en base a 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 de su clima y suelos la posicionan como una de las más productivas del mundo y la convirtieron en uno de los pocos países capaces de alimentar a los habitantes de otras regiones menos favorecidas, orientándose su producción a los mercados externos. Ello ha llevado a la expansión del llamado "agronegocio"¹² que se relaciona con el incremento de la demanda mundial de commodities 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 socio-económicos, 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" (Satorre, 2005:25), implicando dichas transformaciones en el uso de la tierra riesgos para los ecosistemas.

En la Región, éstas comienzan a partir de la década del 70 cuando los suelos comienzan a sufrir una transformación 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 sólo en ésta región desplazó 5 millones de hectáreas de uso ganadero a la agricultura.

¹² 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 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).

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

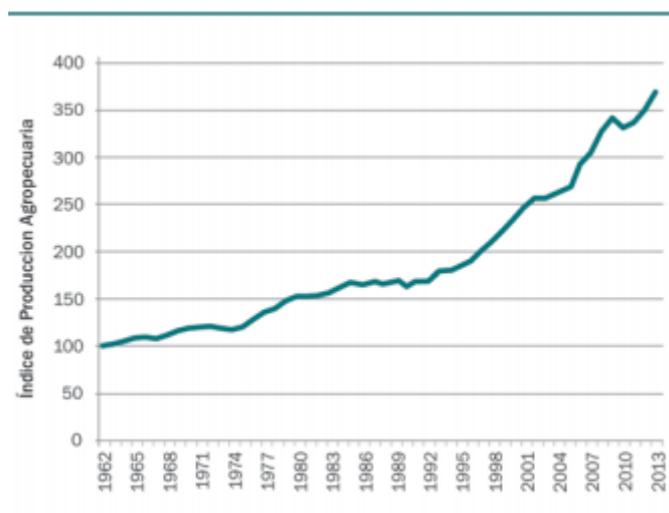


Gráfico III. Índice de producción agropecuaria 1962-2013.

Fuente: Andrade (2017)

Así tenemos que se expandió la frontera agropecuaria y aumentó la productividad por hectárea -intensificación productiva-. En el desarrollo del mismo 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.

Como se viene diciendo, las transformaciones en la actividad agropecuaria cambiaron definitivamente el perfil agroproductivo argentino en general, y bonaerense, en particular. El modelo se concentró, paulatinamente, en la intensificación¹³, tanto para la agricultura como hacia la ganadería intensiva (feedlot).

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:

¹³ Se entiende por intensificación de la agricultura como “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)

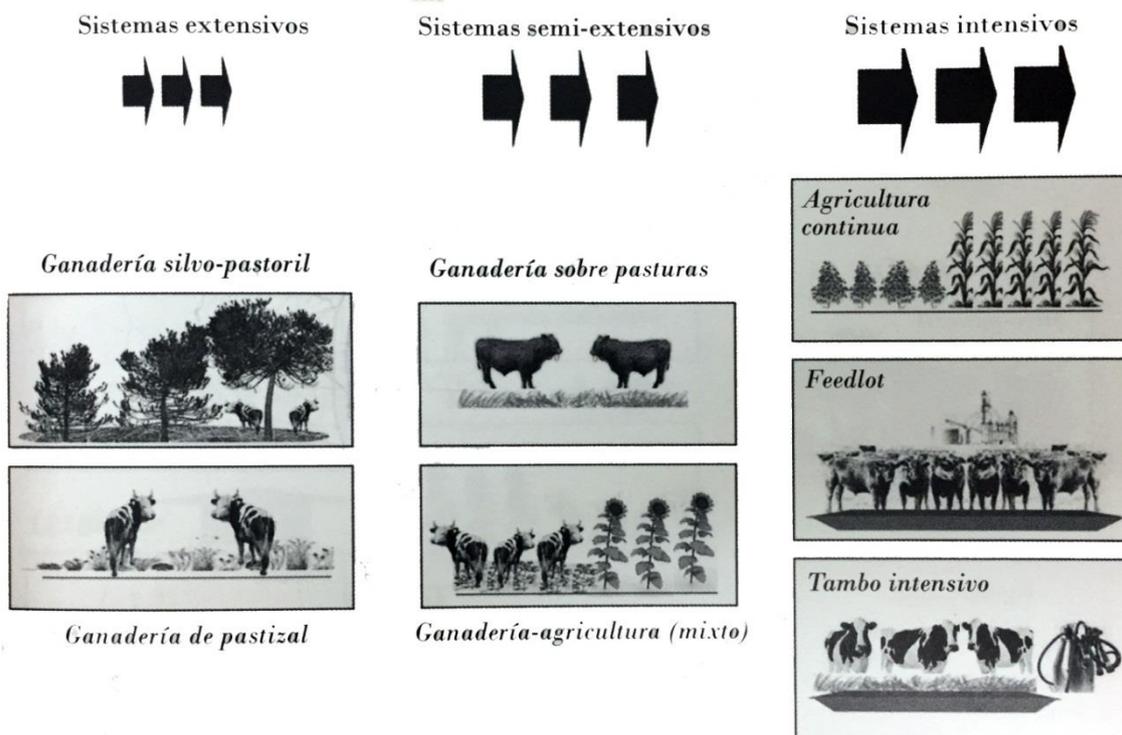


Gráfico IV. Transición de sistemas agropecuarios extensivos a sistemas intensivos durante el último siglo

Fuente: Viglizzo y Frank en Casas y Albarracín, 2015

Descendiendo de la escala regional a la escala predial, en palabras de Viglizzo y Frank: *“El resultado del reemplazo de tierras naturales y ganaderas por tierras agrícolas fue el cambio más notorio que experimentó la agricultura a lo largo del siglo 20. En la primera mitad del siglo, hubo una co-evolución entre ganadería y agricultura, bajo condiciones extensivas o semi-extensivas, 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 va avanzando sobre la ganadería entre la década de 1970 y 2000.

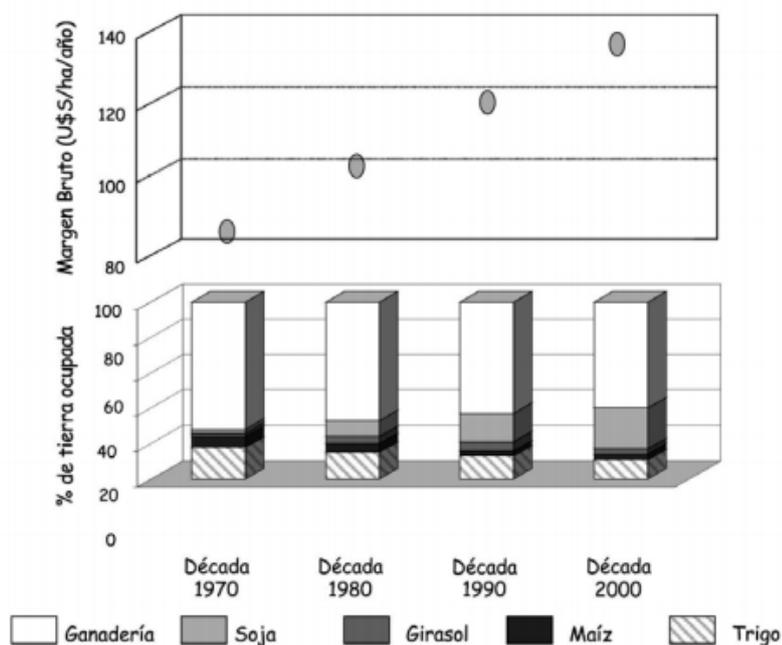


Gráfico V. Cambios históricos en la configuración del uso de la tierra y su impacto sobre el margen bruto (círculos grises) por hectárea.

Fuente: Viglizzo, 2008, citado por Viglizzo y Jobbágy, 2010.

A ritmo sostenido se produjo el reemplazo 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 ocuparan las praderas, genera el peligro de que disminuya la incorporación de carbono originado en 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 periodo que abarca las décadas de los 70' y 80' 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 reemplazo de los cultivos tradicionales como el maíz por otros de mayor atractivo económico lo que implica una menor incorporación de residuos post cosecha 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 la maquinaria agrícola, 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 dado su carácter irreversible (Casas, 1998).

Por su parte, la década de los 90' se caracteriza por la irrupción del sistema de siembra directa, la mejora genética con mayores potenciales de rendimiento, la aparición de la biotecnología y con ella la soja transgénica. Las innovaciones tecnológicas

y el mayor uso de agroquímicos dieron como resultado el mayor aumento de productividad por hectárea.

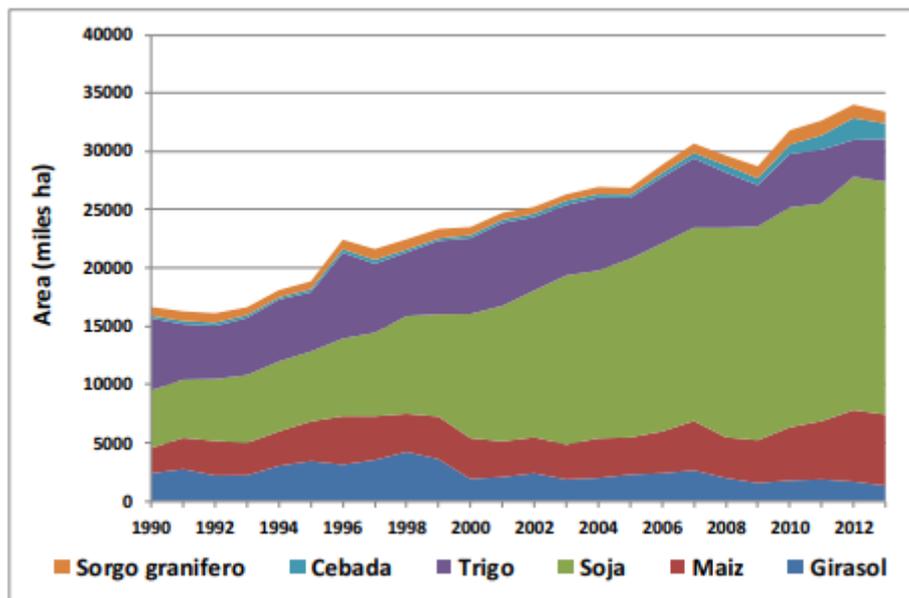
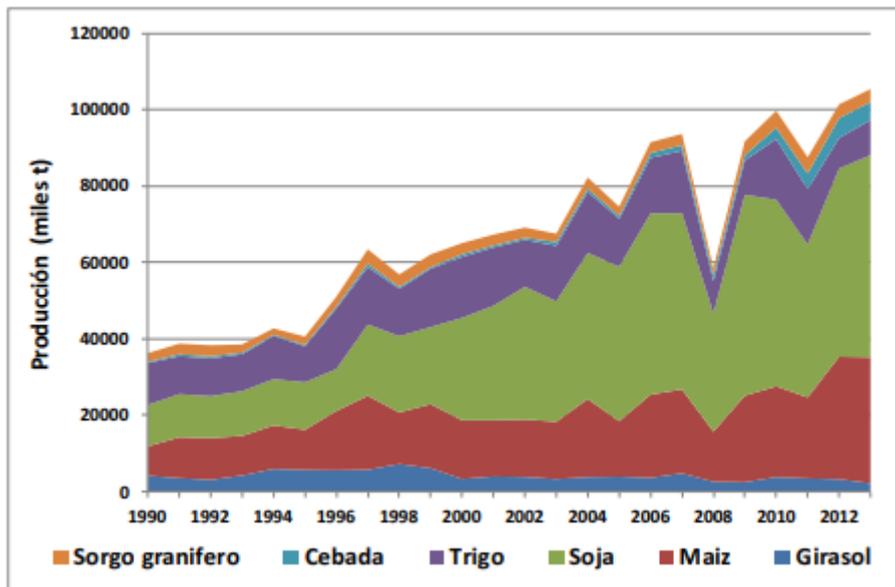


Gráfico VI. Producción, área sembrada y rendimientos promedio en Argentina período 1990-2013

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

La siembra directa surge como respuesta a los problemas de pérdida de materia orgánica y mayor riesgo de erosión del suelo atenuando el proceso de degradación ocasionado por las actividades de laboreo. Éste sistema se encuentra asociado al llamado paquete de intensificación o tecnológico el cual se integra por la mencionada

siembra directa, el uso de material transgénico resistente al herbicida glifosato y la aplicación generalizada de éste último. Por otra parte, para compensar la pérdida de nutrientes y la expansión de plagas, aumentó el uso de fertilizantes y de plaguicidas. (Viglizzo y Jobbágy, 2010).

El paquete se asocia con un monocultivo, el de soja. Explica Manzanal (2017) que la soja comienza a producirse en Latinoamérica en la década del sesenta, específicamente en Brasil. Sin embargo, es en la década siguiente que comienza su producción sostenida en el Cono Sur, especialmente en aquél país y en Argentina. Es decir, la agriculturización, iniciada en los setenta, se consolida con la creciente expansión de la soja. En el año 2012 ambos países logran superar la producción sojera de Estados Unidos que desde fines de la segunda guerra mundial lideraba la producción mundial, alcanzando en dicho año, 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 tecnológico, 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 periodos 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, intensificó los procesos de degradación de los suelos con el deterioro de su capacidad productiva, el incremento de los riesgos de sequía, mayores costos de producción y el descenso de rendimientos en tierras degradadas (Casas y Albarracín, 2015).

A la postre, se suma otra problemática: en los últimos años el cultivo de soja ha desplazado a otros cultivos vinculados a nuestra demanda nacional de alimentos y relacionados a la soberanía alimentaria argentina (Pengüe, 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, Lathera, Morello, Murmis, Pengue, Pinero, Podestá, Satorre, Torrent, Torres, Viglizzo, Caputo y Celis, 2005).

En cuanto a producción bovina respecta, la misma ha sufrido un decrecimiento y estancamiento como consecuencia de haberse convertido la agricultura en actividad productiva predominante. No obstante, señala Seifer (2015) que a partir del año 2013

comienza a aumentar el stock ganadero en la PBA producto del incremento de los costos relativos de la actividad agrícola.

3.3. 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, incrementando los costos de insumos y labores para su producción. Ello ha causado directamente cambios en el uso de las tierras, aun en tierras con aptitudes agrícolas restringidas. Uno de esos cambios, como vimos, es la intensificación, tanto en la agricultura como en la ganadería. Y, consecuencia directa de ambas actividades productivas, la contaminación¹⁴ ambiental.

Dentro de 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.

3.3.1. La intensificación agrícola

La agricultura intensiva, se explicó, se sustenta en la aplicación de un paquete tecnológico o de tecnología de insumos, entre los que se incluye a fertilizantes, herbicidas, insecticidas, fungicidas, semillas genéticamente modificadas¹⁵ y maquinarias agrícolas (Viglizzo, 2001), los cuales generan importantes problemas ambientales e impactan sobre el mantenimiento de la biodiversidad, del ambiente en general y de la salud humana.

Según Bernardos y Zaccagnini (2011), el uso de agroquímicos para controlar las plagas es una de las prácticas que contamina e impacta 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, reduciendo 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 reemplazo 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*

¹⁴ “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 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)

¹⁵ 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)

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 pueden, a su vez, retroalimentar el proceso directamente 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.

Pengüe (2009) sostiene que la extracción de nutrientes, degradación, erosión, y desertificación que ocasiona el modelo productivo agrícola tienen como consecuencia ambiental directa, que no se percibe hasta que se materialice en la imposibilidad productiva, la devaluación económica de los recursos y el aumento del costo social. *“En la campaña 2010/11 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 presenta. Sin embargo, ponen de resalto que la forma de hacer agricultura en la actualidad ha traído consigo la simplificación del ambiente, reemplazando la variedad de especies por un pequeño número de plantas y animales domésticos. Las producciones se concentran en cultivos de alta productividad y homogeneidad genética lo que maximizan la producción y la rentabilidad y hacen más sencillo el manejo. Ello, según los autores, trae como consecuencia mayor concentración del riesgo climático, económico y biológico –plagas y enfermedades-, pérdida de materia orgánica y sobre-extracción 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 a destacar es que la erosión de los suelos no sólo tiene efectos negativos dentro del predio rural en cuestión sino que sus efectos se trasladan fuera de él. Dentro del establecimiento la erosión se presenta a través de una caída de la fertilidad, de los rendimientos, de la capacidad de infiltración, de la retención de agua, de la compactación, del escurrimiento superficial, de la pérdida de sedimentos y del pH. Fuera de él se visibilizan a través de la deposición de sedimentos, sedimentación de los cursos de agua, saturación de canales de drenaje, formación de médanos y dunas. Los procesos erosivos no son otra cosa más que el resultado de un mal manejo del suelo.

Según Taboada, la agricultura también aporta a las emisiones de gases de efecto invernadero¹⁶ –en adelante GEI- los cuales afirma *“... son gases de circulación global, por lo que su emisión afecta no solamente a aquel país o región que lo genere sino a puntos*

¹⁶ *“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)*

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 los cuales pueden provocar procesos de contaminación en el suelo, agua y 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). El investigador pone de manifiesto que en la actualidad existen a nivel mundial cerca de 1500 ingredientes activos de plaguicidas y 60mil formulaciones y que el 85% son empleados en la producción agroindustrial para evitar los daños por plagas. Estos productos están presentes en el aire, en el suelo, en el agua superficial y subterránea y en los alimentos, y son la principal fuente de contaminación del medioambiente con 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 y los procesos de degradación resultantes.

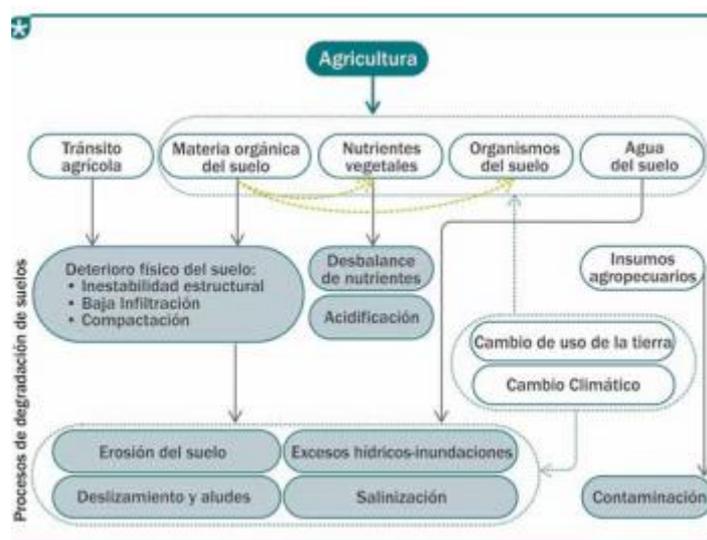


Gráfico VII. Proceso de degradación de suelos.

Fuente: Andrade (2017).

3.3.2. La concentración ganadera

Como consecuencia de la expansión de la frontera agrícola, se produjo el corrimiento, intensificación y concentración de actividad pecuaria, es decir, la hacienda se concentra en menor superficie, y es alimentada con suplementación en distinto grado. O bien existe alta carga en lotes de pastoreo a los que se le agrega 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 se inició durante la década del 50' 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 reemplazo 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).

Reade (2012) explica que el feedlot tiene un gran impacto ambiental a través de la producción de los GEI, contaminación del suelo y de las napas subterráneas. Representa un contaminante del aire, levantando partículas del polvo, sobre todo en zonas semiáridas o en épocas calurosas de baja precipitación y ventosas, creando zonas de baja visibilidad en rutas y poblaciones cercanas. Además, es un generador de grandes cantidades diarias de residuos orgánicos, con importantes aportes de nitrógeno y fósforo, además 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, estas sustancias sufren diferentes procesos de biodegradación dependiendo del tipo de suelo, régimen hídrico y tratamiento previo del estiércol y efluentes. Es que el feedlot constituye un sistema de alta concentración de excrementos y de exposición a la contaminación pudiendo 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 gases de efecto invernadero –en adelante 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 nítrico asociado a la dieta de los animales y al manejo de estiércol en sistemas intensivos. Otro de los problemas que mencionan se relaciona con las excretas generadas en estos sistemas que se concentran en áreas reducidas y que resultan los principales responsables de los impactos sobre el aire, el suelo y el agua y son 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 traen consigo una preocupación que es la presencia de residuos de drogas veterinarias, denominadas "microcontaminantes emergentes" de alta persistencia, tal como lo demuestra su presencia en cuerpos de agua.

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

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

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 contra cara del modelo tecno productivo 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, balance de nutrientes negativos en tanto se extrae del suelo mucho más de lo que se aporta, entre otros. 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).

INTA, una de las principales instituciones públicas científico tecnológicas del país, en un informe sobre sustentabilidad de principios de 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 post de una mayor producción de alimentos y su perjuicio sobre el deterioro de los recursos naturales y la salud de la población”* (INTA, 2013:1).

3.4. El cuestionamiento social al modelo extractivista

El nuevo modelo de producción trajo consigo 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, en la reconfiguración de los territorios, entre otros.

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 dejando al descubierto las situaciones de injusticia social. Según Manzanal (2017) ellas 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, opresión y

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 a esta nueva forma de producir como 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 por parte del Estado Nacional.

Explican Silveti 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 ello es el Decreto N° 2.284/91 mediante el cual se disuelven los organismos nacionales que hasta ese momento regulaban la actividad cerealera y cárnica con lo cual el Estado ya fijaría precios mínimos, determinaría cupos de producción, o llevaría adelante la producción, entre otras facultades que resignara. De este modo, 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”* (Silveti y Cáceres, 2015:3). Sin embargo, no puede obviarse que ésta 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”* (Silveti y Cáceres, 2015:5)¹⁷.

Antes 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 mayor contratación de servicios y, 2) predominio de contratos de arrendamientos rurales y el uso de contratistas para realizar las principales tareas rurales. Los pools¹⁸ 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 la propiedad arrendando sus campos los que se incorporaron al cultivo de soja a gran escala (Silveti y Cáceres, 2015).

Explica Manzanal (2017) que existe la creencia que los efectos negativos resultantes de ésta nueva forma de acumulación de capital, es decir, del extractivismo, o agriculturización, que se consolida con la sojización, se limitan a un espacio determinado y afectan a la población que se encuentra localizada en torno al emprendimiento cuando *“...por el contrario, su alcance es extendido, difuso, global y compromete a toda la sociedad. La reprimarización de las economías del Cono Sur contralada directa o indirectamente por grandes corporaciones multinacionales (Monsanto, Syngenta, Bayer, Cresud, Cargill, ADM, Maggi, Bunge, entre otras)*

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

¹⁸ *“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)”* (Silveti y Cáceres, 2015, Notas)

condiciona la soberanía nacional a través de la pérdida de la soberanía de la gestión pública, económica y científica de los distintos países” (Manzanal, 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 explica Manzanal (2017) el modelo extractivista es excluyente y concentrador en tanto, en lo que a la región en estudio respecta –PBA- abandona 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 en edad escolar, expuestos a las enfermedades producidas por la contaminación, a la pobreza, a la marginalidad.

La lucha se presenta muy desigual y los medios hegemónicos suelen permanecer en silencio ante las injusticias que se presentan. Algunas de las consecuencias negativas de la agriculturización, son difundidas por medios periodísticos como Pagina 12¹⁹ o Diario Popular²⁰ quiénes siempre se han hecho eco de problemas de índole socio-ambiental de este tipo, y que 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 si ha sido un poco más crítico, llevando las voces de los expertos de INTA a sus páginas, sobre todo introduciendo dudas respecto del reemplazo de la rotación de cultivos por el monocultivo de soja. Así se desprende de la nota publicada en fecha 24 de enero de 2004 titulada “*Suelo: la degradación afecta la riqueza nacional*”²¹. Si parece contradecirse con la tradicional defensa y apoyo de la agriculturización que viene sosteniendo el diario Infobae la nota periodística impresa con 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*”,²² de fecha 21 de octubre de 2013, donde llamativamente, su contenido dice mucho más que su titular, arremetiendo contra el paquete tecnológico, la empresa Monsanto, y aduciendo que el glifosato por si solo puede generar trastornos a la salud de los humanos más allá de la buena o mala aplicación que se haga del mismo.

El uso del paquete, como se dijo, trajo consigo el incremento del uso 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 por ejemplo los

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

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

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

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

Europeos, en donde las iniciativas contra el uso de agroquímicos surgen en los parlamentos, en América Latina, es la sociedad civil quien 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 la misma. En este contexto surgen las primeras ordenanzas municipales que comienzan 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”* (Palmisano, 2018:5)

En el sentido expuesto, se destaca el caso de la Ciudad de Trenque Lauquen, PBA, donde en el año 2010, un grupo de instituciones relacionadas con la utilización de agroquímicos y convocadas por el área de ambiente del Municipio comienzan a trabajar en el intercambio de conocimientos y propuestas, con el fin de colaborar en el ordenamiento de las prácticas que involucran la utilización de dichos químicos en la producción agropecuaria. En el año 2012 el equipo de trabajo presenta un proyecto de ordenanza el cual, al año siguiente, es aprobado con modificaciones por el Concejo Deliberante. La ordenanza, la cual se verá en detalle en el Capítulo VI, creó una zona en torno a los centros poblados del Partido de Trenque Lauquen donde no se permite aplicar agroquímicos. La restricción municipal obligó a los productores de dicha zona a replantear sus sistemas productivos. En el año 2016, la Secretaría de Producción y el INTA acuerdan formar un grupo de productores, cuyas propiedades hubieran quedado dentro del área donde se prohíbe fumar a fin de encontrar alternativas productivas. Es así, que se conforma el grupo de productores agroecológicos “Trenque en transición” que se dedican 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 donde el tema de contaminación por agroquímicos se ha popularizado a medida que se reguló municipalmente y/o se judicializó. Ya no resulta extraño encontrar en los periódicos artículos donde se informa sobre el reclamo de los 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 según se publicara en el diario digital Infocielo²³, en fecha 09 de noviembre de 2016, *“En un pueblo de Trenque Lauquen piden un campamento sanitario por los agroquímicos”*.

Párrafo aparte merecen las organizaciones sociales²⁴, ya sea de vecinos, profesionales o productores, que comenzaron a conformarse en la búsqueda de una

²³https://infocielo.com/nota/74715/en_un_pueblo_de_trenque_lauquen_piden_un_campamento_sanitario_por_los_agroquimicos/

²⁴ A modo ejemplificativo, pero también por su trayectoria, se puede mencionar la Asociación Civil BIOS, que se creó en Quilmes, PBA, en 1991 y funciona en Mar del Plata desde 1998. BIOS se encuentra enlazada institucionalmente con la Red Nacional de Acción Ecologista de Argentina, Coalición Ciudadana

alternativa contra el sistema extractivista. En este contexto, la agroecología, comienza a visualizarse como una opción de producción o, en algunos casos, como una forma de vida, que se adecua al paradigma del DS. Es el caso de la Asamblea por la Protección de la Vida, la Salud y el Ambiente del Partido de Pergamino o “Monte Callado” en Tandil, o “La Aurora” en Benito Juárez, o el caso del 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 del Colectivo Tierra Viva de Bolívar, de la Red Nacional de Municipios y Comunidades que Fomentan la Agroecología (RENAMA)²⁵, de la Red de Médicos de Pueblos Fumigados de Argentinos, Red de Abogados de Pueblos Fumigados, entre otros. Refiere Patrouilleau et al. (2017) que en la difusión de la agroecología jugaron un rol muy importante las Universidades, destacándose 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 las cuales en la década del 90’ incorporan el enfoque agroecológico a sus planes. Luego, irán surgiendo otras propuestas académicas como licenciaturas, diplomaturas y especializaciones.

En Argentina, la agroecología no se limita a producciones de pequeña escala o de auto subsistencia 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, ya hace 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 de forma más integral dentro del paradigma del DS?

Anti-incineración, IPEN Por un futuro libre de tóxicos y GAIA. En cuanto a esta investigación respecta, BIOS promueve la agricultura orgánica, acompañando la creación de marcos regulatorios en los gobiernos locales y editando material bibliográfico sobre agroquímicos y problemática rural, 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 a voluntarios que vivían en la ciudad y que no se encontraban expuestos a agroquímicos ni consumían soja, y a voluntarios que vivían en las cercanías a zonas agrícolas. Los resultados 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.

²⁵ La RENAMA fue creada en el año 2016. Fomenta la agroecología organizando jornadas de difusión y concientización sobre la necesidad y la posibilidad de 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 aquél 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 II apunta a un modelo para la generación de políticas públicas ambientales del sector agropecuario, en tanto afecta, en mayor medida, recursos finitos, es decir, no renovables. Desde este punto de vista, es un recurso que excede del valor meramente económico que pueda dársele.

Comienza aquí la Parte II de la tesis la cual se divide, al igual que la Parte I, en tres Capítulos. El Capítulo IV, se adentra en la recepción del paradigma del DS en el campo normativo nacional post reforma constitucional del año 1994 y se complementa con la política agropecuaria ambiental de ámbito nacional

A tal fin, se describen las instituciones implicadas en la política ambiental agropecuaria y se traen las voces de los funcionarios públicos que nos aportan su subjetividad respecto del accionar de las mismas. En cuanto a éstas, deviene necesario realizar una aclaración previa. En nuestro país las cuestiones ambientales y las agropecuarias son competencia de dos carteras diferentes, tanto a nivel nacional como provincial: la cartera ambiental y la cartera 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 V, se ve la inserción del paradigma de la sostenibilidad al ámbito normativo de la PBA y se indaga sobre la implementación de políticas ambientales sostenibles en el agro bonaerense.

Finalmente, el Capítulo VI, estudia dos casos de políticas sub-provinciales, el de trece partidos del noroeste bonaerense en lo que refiere a la sanción de ordenanzas municipales que regulan la aplicación de agroquímicos y feedlots y el Plan de Mejoramiento de Suelos del Partido de Daireaux.

Los Capítulos IV, V y VI serán abordados, además, empíricamente, por medio de entrevistas semi estructuradas o profundas y a través del relevamiento y análisis de normas, proyectos de normas y políticas públicas de diferente nivel, conforme se expusiera en la Introducción.

Asimismo, y teniendo en consideración los objetivos y la hipótesis de éste trabajo, y en función de los aportes teóricos de los Capítulos I y II, para ésta Parte II, se configuraron tres aspectos o dimensiones a indagar para discernir sobre la política ambiental agropecuaria y su inserción dentro de los lineamientos del DS. Estas dimensiones aportaron los lineamientos para poder entrevistar a los 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, finalmente, la tercera dimensión indaga sobre los niveles o grados de coordinación entre los organismos nacionales y provinciales que se presentaron en los diferentes capítulos.

CAPITULO IV. LA NACIÓN, EL MARCO NORMATIVO Y LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES PARA EL ABORDAJE DE LOS PROBLEMAS PRODUCTIVOS AMBIENTALES

En el presente Capítulo se presenta el marco normativo nacional ambiental, el cual se compone de las cláusulas pertinentes de la Constitución reformada en el año 1994 y la Ley General de Ambiente –en adelante LGA-, además de los compromisos internacionales asumidos por la Argentina.

A posteriori, 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, es decir la de Medioambiente y, la que se ocupa de la política agropecuaria, conocida como de Agricultura y Ganadería, junto con INTA y 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 Honorable 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 tienen en cuenta diversas temporalidades que tienen que ver con la historia de los organismos, con su conformación, con los hitos de la normativa que integran aspectos del paradigma del DS y con los proyectos de políticas públicas impulsados en la última etapa abordada.

Se utiliza como material secundario las normativas y los textos de los proyectos y como fuente primaria las entrevistas.

4.1. El marco legal nacional

4.1.1. Compromisos de cooperación internacional suscriptos por Argentina

A partir de Río 92, oportunidad en que se celebra 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 comienzan a incorporarse como una de las dimensiones del DS, fortaleciendo la institucionalidad ambiental de los países de la región (Sánchez Albavera, 2004).

A partir de esta convocatoria internacional surgen acuerdos globales que generan 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 es, para América del Sur, el Mercosur, y el órgano técnico llamado “Subgrupo de Trabajo N° 6 de Medio Ambiente” que se creó dentro de su estructura en el año 1996. En el año 2003 también se crea su órgano político llamado “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 de aplicación de la legislación ambiental de los países signatarios para ponerse a tono con los instrumentos internacionales²⁶. 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
- 5) Convenio sobre Diversidad Biológica.

A posteriori se firman otros, no menos importantes, como la Convención de Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, el Protocolo de Kyoto y 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 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”*.

4.1.2. La Reforma Constitucional de 1994

En el Capítulo 1.1. 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 aquél ha de tener”* (Gelli, 2008:467).

De manera previa, y antes de adentrarnos en la reforma, conviene adelantar que como se verá en este Capítulo y en el siguiente cuando se analice la situación de la PBA, existen problemas de coordinación interinstitucional y de competencia, que se derivan de nuestro propio marco constitucional, que se suscitan entre Nación – Provincia en relación al tema en estudio, que dificultan la implementación de una política ambiental agropecuaria.

En el año 1993, oportunidad en que gobernaba el país el Presidente Carlos S. Menem, este se propone su reelección. Como no logra conseguir los dos tercios necesarios en ambas cámaras del Congreso para declarar la necesidad de una reforma

²⁶ Si bien con anterioridad a Río 92 existían convenciones como RAMSAR, CITES, CMS, COVEMAR, Viena sobre la Capa de Ozono, Basilea sobre el movimiento transfronterizo de desechos peligrosos, lo cierto es que a partir de 1992 los temas ambientales son tratados más integralmente al incorporar el DS como meta principal.

constitucional, dicta el Decreto N° 2181/93 por el cual convoca a consulta popular voluntaria no vinculante para que los ciudadanos se expresaran sobre la reforma.

Sin embargo, el 14 de noviembre de 1993 el entonces presidente Alfonsín y Menem, quienes encabezaban los partidos mayoritarios del país, radicalismo y justicialismo respectivamente, suscribieron el Pacto de Olivos acordando la enmienda de nuestra Carta Magna. Éste se constituye en la causa inmediata de la reforma constitucional del año 1994. Los objetivos de la reforma 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, establecer prioridad legal a los tratados internacionales, entre otros (Bidart Campos, 1995; Gelli, 2008). A tal fin, y fundándose en la consulta no vinculante, se promueve la Ley N° 24.309/93²⁷ que declara la necesidad de la reforma distinguiendo dos áreas: un núcleo de coincidencias básicas acorde a 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, se aprueba la reforma constitucional.

Resulta necesario detenerse en algunas características propias de nuestro sistema de gobierno y de nuestra Constitución Nacional –en adelante CN- porque hacen directamente a la comprensión del tema en investigación. Esto es, no puede entenderse nuestro sistema jurídico ni cómo funcionan los órdenes normativos multi-nivel sin remitirnos a nuestra Carta Magna.

Nuestro Estado argentino se caracteriza por haber adoptado una forma de gobierno federal de conformidad con el Art. 1º de la Constitución Nacional. 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 autonomía de muchos otros – las Provincias- (Gelli, 2008:31).

Por otra parte, en virtud del Art. 31 de la CN²⁸ se establece un bloque federal que es supremo respecto de todo el derecho provincial. Conforme 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 Art. 41 de la CN tras la aprobación del dictamen de la mayoría en el Plenario²⁹. Éste artículo, complementado con otros de índole procedimental, viene a consagrar los llamados derechos ambientales³⁰, incluyendo el paradigma del DS, y fijando modalidades en su defensa, a través del ejercicio del denominado Amparo Ambiental (Art. 43 CN)

El Art. 41 CN reza:

“Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades

²⁷ Ley N° 24.309/93. Fuente www.infoleg.gov.ar

²⁸ Artículo 31 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”.*

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

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

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 Art. 41 los Constituyentes por primera vez en nuestra historia constitucional, y 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 poder alterar las jurisdicciones provinciales. Las Provincias, a su vez, dictan las normas necesarias para complementar las de dichos presupuestos.

En virtud del señalado 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, laboral) cuya legislación es dictada por la Nación pero los tribunales judiciales son provinciales.

En materia ambiental la legislación será concurrente, es decir, tanto Nación como Provincia, sancionan leyes ambientales. La Nación aprueba las leyes 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 en el Art. 124 consagra el dominio originario de las Provincias sobre los recursos naturales existentes en su territorio. Sin embargo, corresponde a la Nación garantizar un ambiente sano. Es por ello que es también a ésta a quien corresponde *“dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y a las provincias las necesarias para complementarlas”* (Art. 41º CN).

En síntesis, en cuanto a derechos ambientales respecta el Art. 41 de la Constitución dispuso un deslinde, una separación de competencias entre la Nación y las Provincias por lo cual 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. Con ello, la legislación de base ha quedado reservada a la autoridad federal. Es decir, 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*³¹ (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 a sus problemáticas específicas.

La Reforma Constitucional del año 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 el otro lado, deja el dominio de los recursos en manos de las Provincias, limitando la capacidad de la Nación de coordinación interjurisdiccional y su competencia para diseñar e implementar una política ambiental agropecuaria nacional, se encuentra subordinada al consenso con del resto de las Provincias.

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

4.1.3. La norma ambiental nacional: Ley General de Ambiente

La CN nada dice sobre mecanismos para la división y articulación de tareas entre Nación y Provincias. Éste vacío ha quedado parcialmente resuelto por la **Ley General de Ambiente Nº 25.675/2002**³² -en adelante 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 otro, determina cuál es el bien jurídico protegido ya que considera la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del DS. (Juliá, 2016)

Mediante la LGA se definen los **presupuestos ambientales mínimos**³³, que deben ser uniformes para todo el territorio nacional. A saber:

Art. 6º Ley Nº 25.675/2002 “Se entiende por presupuesto mínimo, establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional, a toda norma

³¹ 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)

³² Ley Nº 25.675/2002 www.infoleg.gov.ar

³³ 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 dicha ley, ha producido su propia definición e interpretación (Res 92/04, 313/15). También se han sancionado otras leyes de presupuestos mínimos ambientales especiales, es decir que tienen por objeto un área específica del derecho ambiental y de los recursos naturales, tratando temas tan diversos como: bosques nativos, residuos industriales y de actividades de servicios, gestión y eliminación de PCBs, residuos domiciliarios, información pública ambiental, control de las actividades de quema, preservación de los glaciares y del ambiente periglacial, ley de quema, aguas, etc. (Juliá, 2016)

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 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 conductas sociales que posibiliten el DS, a través de una educación ambiental, tanto en el sistema 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 principios³⁴ ambientales como así también su declaración de orden público.

³⁴ Ley N° 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, éste 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*

Mediante la LGA se ratifica el Acta Constitutiva del **Consejo Federal de Medio Ambiente –en adelante 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, es decir, en forma previa a la reforma constitucional.

Debe aclararse, para entender el correcto funcionamiento del COFEMA, que la reforma tuvo entre sus premisas más destacadas, según Granato (2015), el fortalecimiento del proceso 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 que los citados procesos de descentralización que provocaron la superposición de distintos órdenes estatales con capacidad de decisión sobre una misma problemática, tuvieran instancias formales de coordinación política.

De éste 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, Acta y Pacto son los Anexos I y II de la LGA.

Es decir, la LGA viene a crear el Sistema Federal de Coordinación Interjurisdiccional y establecer el COFEMA como autoridad máxima del sistema encontrándose presidido por un representante provincial elegido por las partes. Los presupuestos mínimos fueron discutidos dentro de éste ámbito³⁵.

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 el mes de mayo de 2016, se firma el acta constitutiva que crea el **Consejo Federal Legislativo de Medio Ambiente –en adelante COFELMA-**, que tiene por objeto la concertación, elaboración y promoción de políticas legislativas comunes en materia ambiental con una mirada federal.

En tanto COFEMA articula en el ámbito provincial, realizando la coordinación interjurisdiccional de los municipios y las Provincias, y de éstas y la Ciudad de Buenos Aires con la Nación, COFELMA pretende brindar federalismo a la gestión de la política ambiental desde el ámbito legislativo. Dicho Consejo tiene por función impulsar la actualización y adecuación de las legislaciones provinciales a los principios consagrados

compartidos serán utilizados en forma equitativa y racional. El tratamiento y mitigación de las emergencias ambientales de efectos transfronterizos serán desarrollados en forma conjunta”.

³⁵ Resolución COFEMA Nº 313 /2015 Reafirmar alcance de normas de presupuestos mínimos. Sancionada el 22/05/2015. 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 1: Reafirmar que el alcance interpretativo de las normas de presupuestos mínimos debe realizarse de manera armónica y sin desnaturalizar lo dispuesto por el Artículo 124 in fine de la Constitución Nacional. Artículo 2: 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 3: Regístrese, comuníquese y archívese”.

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 la presente sección se trajo a estudio la LGA y la importancia de los presupuestos mínimos como tutela ambiental para todo el territorio nacional, como 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 ley. Esto implicó, también la posibilidad de accionar judicialmente. También se hizo mención a la creación del COFEMA y del 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 presentará tanto su opinión sobre la reforma constitucional de 1994 como sobre las dificultades que se presentaron en el seno del COFEMA para consensuar una gobernabilidad ambiental nacional a través de los presupuestos mínimos.

4.2. Las capacidades institucionales para el abordaje de la política ambiental agropecuaria

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

4.2.1. La formación de la institucionalidad ambiental nacional

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 clasificación³⁶ realizada por Gutiérrez (2014), puede dividirse en tres etapas.

Una primera etapa, que se inicia a comienzos de 1970 y se extiende hasta finales de 1980 que destaca por la creación de la primer Secretaría de Estado de Recursos Naturales y Ambiente Humano en el marco del Ministerio de Economía en el año 1973 y una serie de proyectos de leyes que nunca llegaron a ser sancionados. Tras el golpe militar de 1976 se desarticula la Secretaría. De retorno a la democracia, en el año 1987, se crea la Subsecretaria de Política Ambiental bajo la órbita de la Secretaria General de la Presidencia en forma coincidente con la difusión del Informe Brundtland. Posteriormente, fue sustituida por la Comisión Nacional de Política Ambiental.

³⁶ Existe otra clasificación realizada por Juliá y Foa Torres (2011) que difiere en el momento en que el tema ambiental se introduce en la discusión política, siendo para éstos al momento de recuperarse la democracia en el año 1984.

La segunda etapa, que comprende desde inicios de la década del 90 hasta el año 2003, en la cual, se vuelve a crear, en el año 1991, y en forma paralela a las reuniones para la Conferencia Internacional de Río, la secretaria ambiental nacional por primera vez desde 1973 bajo el nombre de Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humanos. En 1994 se reforma la Constitución Nacional consagrándose los derechos ambientales y se sanciona la LGA y otras subsidiarias. A fines de esta etapa se desjerarquiza la secretaria ambiental transfiriéndola 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 que se respecta a recursos que tienen que ver con la producción agropecuaria –ver Apéndice Legislativo-.

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

En este contexto se destacan dos conflictos sociales que habrían de elevar el perfil político de la Secretaría. El primero data del año 2004, cuando un grupo de vecinos presenta un reclamo judicial por los problemas de contaminación – aun no resueltos- del Río Matanza-Riachuelo, el cual se encuentra en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la PBA. En el año 2006, se crea la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable mediante la Ley N° 26.168 la cual articula políticas públicas comunes e inter-jurisdiccionales. En el año 2008, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) intimó a ACUMAR a implementar un plan de saneamiento en respuesta a la causa judicial iniciada, la cual es conocida como “Causa Mendoza”. El Plan se conoce como Plan Integral de Saneamiento Ambiental³⁷.

El segundo de ellos se suscita en el año 2005 con el vecino país de Uruguay, y se lo conoce como “Conflicto de las Pasteras”, a raíz de la instalación de plantas de celulosa sobre las costas uruguayas, sobre el margen del Río Uruguay, en la localidad uruguaya de Fray Bentos, cercana a la ciudad entrerriana de Gualeguaychú. Ello 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 de sus pobladores, reclamaran al gobierno de ambos países para que la instalación no se llevara a cabo. Esto llevó a cortes de rutas y puentes que incomunicaban a ambos países y por medio de los cuáles se exigía la paralización inmediata de las obras. Señalan Trucco y Netri (2006) que *“Desde el gobierno del presidente 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 que dictaminó que no existía evidencia suficiente que comprobara que la fábrica contaminara el Río Uruguay. Asimismo, por reuniones bilaterales entre la ex Presidenta Fernández y el ex Presidente de Uruguay, Mujica, en el año 2013, se creó una comisión conjunta para realizar los controles medioambientales en el Río.

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

Tras los conflictos que se reseñaran anteriormente, y que marcaron un hito en la institucionalidad ambiental nacional, la Secretaría es elevada a rango de Ministerio³⁸ y dentro de su órbita se crean las Secretarías de Política Ambiental, Cambio Climático, Ambiente y Desarrollo Sustentable, de Coordinación Interjurisdiccional, 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 Prevención de la Contaminación³⁹.

Actualmente el Ministerio ha sido des-jerarquizado y ostenta nuevamente el rango de Secretaría. Ello en virtud del recorte presupuestario que ha afectado a muchas de las carteras del Estado Nacional en el marco de los préstamos que realizara el Fondo Monetario Internacional al gobierno del Presidente Mauricio Macri que asumiera en el año 2015.

4.2.2. La formación de la institucionalidad agropecuaria nacional

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 de agricultura fue creada por primera vez en 1898 cuando mediante Ley N° 3737 se crea el Ministerio de Agricultura y Ganadería -durante la segunda presidencia de Julio A. Roca-. De este modo la actividad agropecuaria toma un impulso que coloca 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, es con anterioridad, desde el SXVI, momento en el que llegan los primeros españoles a nuestras tierras, que existió un interés por el desarrollo agrícola. Una vez producido el quiebre del orden colonial en 1810, en donde se produce el inicio de la ruina de las economías del interior, deben buscarse nuevos mercados para sus productos. Durante esta etapa, la gestión agraria fue una función de la cartera de hacienda y siempre condicionada a extremos librecambistas o proteccionistas, de acuerdo a que el gobierno fuera unitario o federal, respectivamente. Los gobiernos unitarios impusieron una práctica liberal favorecedoras del intercambio. En cambio, el federalismo, liderado por Rosas, apuntó al proteccionismo, mediante leyes aduaneras que favorecían la expansión agrícola a través de la introducción al país de nuevos cereales. Se reconoce a ésta como una de las primeras políticas agrícolas aplicadas con un sentido nacional y en beneficio para el país. Sin embargo, no sería hasta la presidencia de Sarmiento (1868-1874), que se suscitara el interés por la consecución de políticas públicas agrícolas cuando, por Ley del 21 de julio de 1871, se crea el Departamento Nacional de Agricultura, dependiente del Ministerio del Interior. Según cuenta la página institucional del MAGyP, mediante dicha norma se plasman los fundamentos de una agricultura moderna capitalista, con objetivos claros y concretos, dirigidos a otorgarle status científico a la actividad agrícola⁴⁰, antecedente directo de la actual política

³⁸ Decreto N° 13/2015. Fuente www.infoleg.gov.ar

³⁹ Decreto N° 232/2015. Fuente www.infoleg.gov.ar

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

nacional agropecuaria, en donde el suelo es solo visto como capital y la actividad agro ganadera funcional a los intereses privados.

Durante el paso de los años, el Ministerio creado en 1898, fue sujeto a variaciones. Así, en 1958, durante la presidencia de Arturo Frondizi, se le da por primera vez el rango de Secretaría. Luego, en 1971, el gobierno de facto del general Alejandro Agustín Lanusse lo convierte nuevamente en Ministerio, pero rápidamente, en 1973, durante la presidencia de Héctor J. Cámpora, vuelve a ser Secretaría. Durante el año 1981, cuando el poder estuvo a cargo de Roberto Viola, recuperó nuevamente el rango ministerial pero una vez que asciende al poder el general Leopoldo Fortunato Galtieri desciende a Secretaría manteniéndose en ese rango durante casi 30 años, cuando el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner le devuelve el rango ministerial.

Retomando la línea de investigación institucional formal, se destacan dentro del MAGyP dos instituciones nacionales con base territorial en todas las Provincias con sólida trayectoria en materia agropecuaria que con el transcurso del tiempo han ido receptando la importancia de la preservación del ambiente en la producción agropecuaria y también el paradigma del DS.

Una de ellos es el **INTA**⁴¹. Fue creado en 1956, por Decreto Ley N° 21.680⁴², por la dictadura militar de la Revolución Libertadora a propuesta del economista argentino Raúl Presbich dentro del conjunto de acciones recomendadas para reactivar la economía argentina con el objetivo de impulsar, vigorizar y coordinar el desarrollo de la investigación y 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 (Art. 1º). Es 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 de manera de abarcar la totalidad del territorio provincial.

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

La otra institución es el **Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria** –en adelante SENASA–, organismo descentralizado, con autarquía económica financiera y técnica administrativa. Si bien su función es la de 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 la producción y la orientan hacia la obtención de alimentos inocuos para el consumo humano y animal. Es decir, el SENASA, a diferencia de INTA si tiene poder reglamentario y de policía. Este organismo tiene presencia territorial en todo el país encontrándose conformada su estructura administrativa por Centros Regionales. La

⁴¹ “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)

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

PBA y la Provincia de La Pampa conforman uno sólo denominado Pampeano con oficinas y puestos de control en toda su superficie.

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: a Economía, Comercio, Producción y al Banco Central mismo, entre otras. Por ejemplo, existen dos variables que la vuelven dependiente de la economía del país como lo son la fijación del tipo de cambio y la retención de las exportaciones. Por eso, al momento de diseñar una política pública ambiental agropecuaria la misma excede a estas dos 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.

Llegados a ésta instancia, han quedado expuestas las instituciones a través de las cuáles se diseña y se implementa, por un lado, la política ambiental, y por el otro, la política agropecuaria. Además de los organismos técnicos que encargados del desarrollo tecnológico y la normativa sanitaria.

4.2.3. La visión de los funcionarios

Realizado el análisis de la Reforma Constitucional del año 1994 y de la LGA, y presentados los organismos nacionales encargados de llevar adelante tanto la política ambiental como la 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 del año 1994**, existe un núcleo de coincidencia en los entrevistados, en que se trató de una reforma liberal, no sólo por el gobierno durante el cual se llevó a cabo, el de Menem, sino por la manera en que se desempodera a la Nación del dominio de los recursos a favor de las Provincias, lo que permitió que cada Provincia negociara en forma independiente con los capitales extranjeros y que éstos tomaran 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 yo creo que fue un gran fracaso. En algún momento hay que hacer otra reforma constitucional porque en realidad se le dio mucho poder a cada Provincia y a los municipios... Al darle poder a las Provincias vos lo que haces 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 lo 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 veinticuatro 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 falta de acuerdos Nación-Provincia para suplirlos." (Entrevista, Funcionario 1, 2019)

De éste modo, puede verse la poca capacidad del gobierno nacional para implementar una política ambiental agropecuaria en territorio 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 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 por sobre la actividad productiva:

"... en los 90 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 Secretaria de Minería tiene una Subsecretaria de Medioambiente abajo, ¿Qué poder tiene el Subsecretario de Medioambiente?" (Entrevista, Funcionario 6, 2009)

Respecto de **la labor del COFEMA** como órgano de coordinación interjurisdiccional, uno de los entrevistados, que actuó como representante en dicho 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)

Respecto del 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, las Provincias paradas en otras que 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 veinticuatro jurisdicciones y en la gran mayoría no hay tal gobernabilidad." (Entrevista, Funcionario 6, 2019)

Otro funcionario, sostiene sobre la necesidad de un sistema de presupuestos mínimos concertado desde el COFEMA:

"Si en algún momento nosotros en éste país logramos armar un sistema de presupuestos mínimos que todo el país lo acate, habremos empezado otra historia. Hoy no está eso y no lo veo sencillo de lograr. Necesitas mucho poder político y saber lograrlo." (Entrevista, Funcionario 3, 2019)

Asimismo, dicho funcionario sostiene que el tema ambiental no es prioridad en nuestro país y esto se trasluce en la incapacidad de la Nación de 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**, uno de los entrevistados en referencia a la importancia que fue adquiriendo la institucionalidad ambiental en ésta etapa, comentaba al respecto:

"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, muy interesante 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 agenda de la Secretaría de Medioambiente siempre tuvo preeminencia lo que él llama "agenda marrón", en referencia a los problemas que se derivan de las actividades de la industria, por sobre la "agenda verde", es decir, los que ocasionados por la actividad agropecuaria. Al respecto dice:

"La Secretaria de Medioambiente 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 tuvo mucha injerencia siempre la agenda del conurbano... Es muy difícil desde la Secretaría de Ambiente de la Nación intervenir en los grandes procesos del desarrollo nacional, como por ejemplo, la agriculturización.”
(Entrevista, Funcionario 6, 2019)

El mismo funcionario manifiesta que el tratamiento del proceso de agriculturización por parte de la cartera ambiental es relativamente reciente. En este sentido:

“Ambiente interviene en los problemas que tienen una manifestación abrupta, aguda, como el de la Papelera en Gualaguaychú. 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 pasara a ser de un año a otro un cultivo marginal a ser la mayor superficie cultivada... 15 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 hasta en algunos casos 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 ésta 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 tenes idea de lo que están haciendo. Hacen, pretenden hacer.”
(Entrevista, Funcionario 4, 2019)

En cuanto a la **actividad de la cartera agropecuaria**, consultado un ex funcionario del MAGyP, sobre el diseño de una política ambiental agropecuaria nacional durante su gestión fue contundente, en cuanto a la imposibilidad de escindir la política agrícola de las políticas que fija el Banco Central. Explicaba que el productor agropecuario argentino al no tener acceso al crédito utiliza el suelo como capital, es decir, lo explota –mediante el extractivismo, la agriculturización- sin deparar en las consecuencias de la degradación de éste. El mismo se expresó en los siguientes términos:

“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 sino 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, una economía inestable, atenta 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)

En cuanto a los intentos de formular una política ambiental agropecuaria nacional, es decir, a la **actividad conjunta entre la cartera agropecuaria y ambiental** en pos de llevar adelante una política coordinada, uno de los entrevistados refirió que en 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:

“Armamos el equipo de medioambiente, si bien el problema económico era mayúsculo, éstas cosas había que empezar a debatirlas y tener alguna posición”. (Entrevista, Funcionario 3, 2019)

En cuanto a la **injerencia de INTA en temas ambientales**, las voces de los entrevistados han sido coincidentes que desde la Institución se trabaja en investigación científica sin perder de vista el componente ambiental. En este sentido manifiestan:

“El interés ambiental en INTA empezó casi desde su creación, en los años 50, porque el foco estuvo inicialmente puesto en el suelo que era el primer problema ambiental que 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 que:

“El interés ambiental siempre ha estado en la Institución pero con una concientización más generalizada y más fuerte en los últimos años. Creo que la política institucional ambiental es más reciente que la reforma constitucional... hay una consciencia 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 la Institución trabaja con una cartera de proyectos sobre diversas temáticas, y haciendo referencia al contenido de los mismos, uno de los entrevistados, ejemplificó:

“El INTA siempre tuvo a su 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 manifestaron sobre el atraso en temas ambientales tanto por parte de INTA, como a partir del 2016 por parte del MAGyP. En éste sentido:

“En materia ambiental estamos atrasados tanto en investigación como en la práctica. El tema ambiental no se está tratando, en mi opinión, como se debiera tratar aunque en las carteras de INTA está cada vez más presente, desde el 2016 el Ministerio de Agroindustria no levanta el tema ambiental, lo levanta INTA” (Entrevista, Funcionario 5, 2019).

Finalmente, se habló sobre la poca capacidad de INTA, como Institución, para luchar aisladamente por una política ambiental agropecuaria nacional. Al respecto, se dijo:

“...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 se han manifestado en el siguiente sentido:

“El SENASA tiene mucha injerencia en temas ambientales que son de su competencia” (Entrevista, Funcionario 3, 2019)

Y, en sentido coincidente:

“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. Una de las limitantes se encuentra en la propia CN que al reformarse en el año 1994 puso el dominio de los recursos naturales en mano 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 de Medioambiente para resolver problemas que se deriven de la actividad agropecuaria, encontrándose abocada a lo que se describió como “agenda marrón”. También se puso de manifiesto la dependencia de MAGyP de las políticas económicas del país lo cual le impedirían tomar decisiones de manera autónoma, es decir, se encontraría supeditado a aquellas. Por otra parte, sus organismos dependientes, como INTA y SENASA, no obstante encontrarse involucrados en temas ambientales, no pueden actuar aisladamente en temas ambientales, por no tener atribuciones para ello. Se necesita de acción coordinada y proyectada de las dos carteras mencionadas quienes deben fijar y llevar adelante una política ambiental nacional.

4.3. Proyectos inconclusos de políticas públicas en el periodo 2002-2016.

La Nación, en cuanto a ésta investigación interesa, ha dictado otras leyes ambientales de presupuestos mínimos. A saber:

- Ley N° 25.127/1999⁴³ de Sistemas de Producción Ecológica, Biológica u Orgánica
- Ley N° 25.612/2002⁴⁴ de Gestión de Residuos Especiales
- Ley N° 25.670/2002⁴⁵ de Gestión de PCB
- Ley N° 25.688/2002⁴⁶ de Gestión Integral de Aguas
- Ley N° 25.831/2003⁴⁷ de Acceso a la Información Pública Ambiental
- Ley N° 26.331/2007⁴⁸ para la Protección de Bosques Nativos
- Ley 26.562/2009 de Control de Actividades de Quema en 2009
- Ley 26.639/2010 de Preservación de los Glaciares y Ambientes Periglacial,
- Ley 26.815/2013 Sistema Federal de Manejo del Fuego de 2013

⁴³ Ley N° 25.127/1999 www.infoleg.gov.ar

⁴⁴ Ley N° 25.612. Fuente: www.infoleg.gov.ar

⁴⁵ Ley N° 25.670. Fuente: www.infoleg.gov.ar

⁴⁶ Ley N° 25.688. Fuente: www.infoleg.gov.ar

⁴⁷ Ley N° 25.831. Fuente: www.infoleg.gov.ar

⁴⁸ Ley N° 26.639. Fuente: www.infoleg.gov.ar

- Ley 27.279/2016 de Protección Ambiental para la Gestión de de los Envases Vacíos de Fitosanitarios

El proceso de sanción de las algunas de éstas leyes no ha sido pacífico y, aun después de sancionadas han sido desconocidas por las partes obligadas u objeto de acciones judiciales, privando a la Nación de su derecho-deber de tutelar el ambiente.

Al respecto, resulta muy ejemplificativo de la puja entre Nación – Provincia lo sucedido con la Ley de Presupuestos Mínimos de Agua. Uno de los funcionarios entrevistados manifestó:

“A la semana de salir la ley, en el 2002, la veta la Provincia de Mendoza. En el 2012 se pronuncia la Corte Suprema de Justicia de la Nación, 10 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 10 años, ¿con qué consenso se la resucita?” (Entrevista, Funcionario 6, 2019)

Más allá de los avances señalados desde la Reforma Constitucional, la sanción de la LGA y las leyes mencionadas, y centrándonos ahora en nuestro tema de investigación, se pone de resalto 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 de manera directa con el ambiente: la inexistencia de una ley de presupuestos mínimos de suelos – como así también de otras leyes complementarias que hacen a la protección del mismo contra el proceso de agriculturización- y la falta de una ley nacional de aplicación de agroquímicos⁴⁹. Nos centraremos en la primera carencia porque en cuanto a la segunda respecta la PBA sí posee una ley y, además, los municipios, a través de ordenanzas, vienen regulando la cuestión. Ello no implica de modo alguno que se le haya dado solución a la cuestión. Devienen necesarias políticas públicas de orden nacional que unifiquen criterios y pongan de manera urgente a salvaguarda la salud de las poblaciones afectadas o potencialmente afectadas y del ambiente.

La falta de una ley de presupuestos mínimos de suelo y de políticas en torno a su protección, responde, a la imposibilidad de implementación de políticas debido a los intereses que se encuentran en juego, entre otros motivos que se verán pero que se encuentran siempre guiadas por motivos económicos.

En el territorio nacional se encuentra en vigencia la **Ley de Conservación de Suelos Nº 22.428/81**. Esta ley establece la creación de distritos de conservación donde propicia la constitución de consorcios de conservación, integrados voluntariamente por productores agrarios cuyas explotaciones se encuentren dentro del distrito quienes pueden acogerse a ciertos beneficios previstos en la misma –estímulos, créditos de fomento, subsidios-. Desde su promulgación fue aplicada durante algunos años aunque en la actualidad, si bien aún vigente, no se aplica.

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 e INTA tales como el Programa Cambio Rural, Programa Social

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

Agropecuario, Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP II – BIRF y III BID) (Acuña citado por Casas y Albarracín 2015:571).

En el año 2015 el entonces **Ministerio de Agricultura de la Nación**, mediante la **Resolución Nº 285**, creó una comisión de trabajo, integrada por 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, propiciándose instrumentos de política pública en defensa del suelo argentino, como un recurso estratégico no renovable. Se buscaba, además, establecer índices de sustentabilidad del suelo, a fin de evitar pérdidas de fertilidad del mismo.

Relacionado con la Ley Nº 22.428/81 que se comenta, 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 ella 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 zonas del norte del país que fueron y son objeto de desforestación con el fin de agriculturizarlas. En éste sentido 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 funcionario anterior, se manifiesta sobre la necesidad de una nueva ley.

“Hace falta una nueva Ley de Suelos porque la que hay es de la dictadura que 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 relacionado 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, que está desfinanciada, 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)

Relacionada con la inexistencia de una ley de presupuestos mínimos de suelo, se ha generado otra situación producto de 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 que tiene efectos en la forma de hacer uso de los recursos naturales, en particular del suelo.

En efecto, las modalidades de contratación que se generaron sobre el uso del mismo con la introducción del paquete tecnológico se basan en la aplicación de la figura de los contratos accidentales se encuentran regulados por la vieja **Ley Nº 13.246/48⁵⁰ de Arrendamientos y Aparcerías Rurales**. En particular, se utiliza el Artículo 39, el cual permite que una de las partes ceda el uso y goce de un predio rural para la realización

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

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 ésta cláusula, que como su nombre lo indica debe ser “accidental” y que pertenece a una época de nuestro país en donde aún no existía la intensificación agropecuaria tal como la hemos descrito, ha permitido que se obvien prácticas conservacionistas del suelo, como es la rotación de cultivos, la cual queda librada a la voluntad de las partes contratantes. En el Capítulo 2.4.3 se vieron las medidas impulsadas por Uruguay tendientes a realizar un uso y manejo responsable del suelo para minimizar los procesos de degradación y erosión y mantener 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 Nº 534 de la Cámara de Diputados de la Nación**⁵¹, Sala de las Comisiones de Legislación General, de Agricultura y Ganadería y de Presupuesto y Hacienda en fecha 04 de julio de 2008 en el cual se propusieron sendas modificaciones a la Ley Nº 13.246, entre ellas, a la figura de los contratos accidentales con el fin que la explotación de suelo sea racional a fin de impedir su erosión, degradación o agotamiento. Asimismo, se establecía como obligación del arrendatario indicar en el contrato la conformación de la rotación, el modelo tecnológico a utilizar y los criterios centrales del manejo de cultivos.

De parte de los funcionarios entrevistados, éstos han sido categóricos sobre los perjuicios que ocasiona el monocultivo y se han expresado tanto sobre los mismos como sobre los proyectos legislativos en los que han intervenido activamente. Se sostuvo la necesidad de priorizar la ley de presupuestos mínimos de suelos para luego tratar el tema de arrendamientos rurales. En éste sentido:

“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 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 con solo 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 de intervenir, como los uruguayos... todos los productores uruguayos están obligados a entrar en un sistema de rotaciones.” (Entrevista, Funcionario 7, 2019)

También, los funcionarios e investigadores aportaron su experiencia respecto de los graves problemas que ocasiona la falta de rotaciones:

⁵¹Se consideró el Proyecto de Ley de los señores/as diputados/as Macaluse, Maffei, Bisutti y Raimundi sobre contrato agrario; del señor diputado Illarregui, sobre arrendamientos rurales y aparcerías, Ley 13.246, modificaciones de los Artículos 4º y 39, sobre contratos; el Proyecto de Ley de la señora diputada Rojkés de Alperovich y el señor diputado Vargas Aignasse sobre arrendamientos y aparcerías rurales, Ley 13.246, modificación del Art. 4º, sobre plazo mínimo del contrato; y el Proyecto de Ley de los señores diputados Viale, Martínez Garbino, Cuccovillo, Barrios, Macaluse y Cortina sobre arrendamientos y aparcerías rurales, Ley 13.246, modificaciones y régimen; y el Proyecto de Ley del señor diputado Cigogna sobre arrendamientos rurales, Ley 13.246, modificaciones sobre responsabilidad del arrendatario.

“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 atribuyó en repetidas ocasiones, y que no sólo 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 de INTA se las adjudica a la falta de rotaciones.” (Entrevista, Funcionario 10, 2019).

Y:

“...en 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 entrevistados sobre la necesidad de implementar la fertilización obligatoria de los suelos. En ese sentido:

“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 no obstante la obligatoriedad del uso de fertilizantes:

“Cuando uno habla de la 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 entrevistados 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 – en referencia a los contratos accidentales-. Era un proyecto nacional” (Entrevista, Funcionario 3, 2019).

En ese sentido, hizo saber que se formó una comisión de expertos que trabajó a consciencia en el mismo pero que no pudo ser presentado debido a la conflictiva situación que atravesó el gobierno argentino con el sector agropecuario en el año 2008. En este sentido:

“Pensando en presupuestos mínimos planteábamos un mínimo de 3 años y el contratista obligado a presentar sistema de rotaciones. Esto en pleno conflicto con en campo por la 125⁵², 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 otra parte, además del citado conflicto, otro funcionario, atribuye la falta de una política de conservación de suelos, a problemas con la cartera de economía que necesitaba de los ingresos que generaban las retenciones a los cultivos para las arcas del Estado. En este sentido:

“La verdad es que había una contradicción muy grande dentro del Gobierno respecto de las cuestiones ambientales porque por un lado

⁵² La Resolución Nº 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 agro-ganadero (SRA, CONINAGRO, CRA y FAA) tomaron medidas de acción directa contra dicha Resolución. El conflicto se extendió por más de cuatro meses.

desde el MAGyP, Casamiquela, 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 meta en la rotación sino también el maíz... Y por otro lado tenes lo que es el Ministerio de Economía en dónde la intención también de favorecer a la soja era bastante explícita porque obviamente la soja te traía más dinero desde lo fiscal y desde 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 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 ésta situación ya no sólo como un problema de coordinación sino como una contradicción dentro de las propias carteras gubernamentales, es decir, 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 de la política monetaria del país, es decir, del 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 en la Pampa Húmeda. No están en los dólares que se giran afuera.” (Entrevista, Funcionario 10, 2019).

Vuelve entonces a escena el Banco Central, 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 éste Ministerio, en el período estudiado, de la producción agrícola nacional.

En el Capítulo que se cierra se adentró en la institucionalidad y en la política ambiental agropecuaria nacional. Para ello se tuvo que indagar en dos carteras ministeriales: la que posee competencia en cuestiones ambientales y aquella con lo propio en materia agropecuaria. De la primera, la de Medioambiente, se desprende que con una institucionalidad joven, por sus pocos años en escena nacional, se ha abocado, sobre todo a partir de la Reforma Constitucional del año 1994, a temas relacionados con la contaminación de las industrias, que se han dado en llamar “temas de agenda marrón” para diferenciarlos de los “temas de agenda verde” que son aquellos relacionados directamente con el ambiente. Su historia refleja que no ha tenido intervención en los temas ambientales vinculados a la producción agropecuaria –a excepción de la Ley de Bosques que aborda el tema de la deforestación-. La

segunda, la cartera de Agricultura y Ganadería, con 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 destaca INTA como organismos 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 que como el nuestro, con economías inestables, 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 a ningún tipo de medida de preservacionista. Y a su vez, el Estado ha necesitado de las retenciones impositivas que le ha realizado a los cultivos en los últimos años para fines relacionados con el DH del país. Bajo este panorama, donde confluyen cada vez más actores a 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 este conjunto de problemas.

Lo que ha quedado claro es que no existe un plan nacional de agricultura ambiental sostenible. No existen canales de articulación entre las carteras nacionales que hagan posible el diseño e implementación del mismo. Si bien existen puntos de contacto a través de acciones concretas no existe una mirada integral. Existen capacidades estatales como se vio, pero las mismas no se encuentran integradas.

Por otra parte, se realizó una introducción a la Reforma Constitucional del año 1994 la cual introdujo los llamados “derechos ambientales”, reemplazó el paradigma de la sustentabilidad y estableció mecanismos de tutela judicial. También, mediante el mismo Art. 41 CN, se le dio a la Nación el derecho – facultad de establecer los presupuestos mínimos de protección ambiental y a las Provincias los necesarios para complementarlos, con la salvedad 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 a sus problemáticas específicas.

La otra reforma a la CN del 94 que interesó a esta investigación tiene que ver con el dominio originario de los recursos naturales, los cuales, en virtud del Art. 124, pasaron a ser de las Provincias. Al entrevistar a los funcionarios, fueron muy críticos al respecto, porque más allá del reconocimiento de los derechos ambientales que hace la nueva Carta Magna, los cuales no pusieron en discusión, refirieron se trató de una reforma liberal, coincidente con el gobierno de turno, que al dejar los recursos naturales en poder de las Provincias, desempoderó a la Nación y le permitió a cada una de éstas hacer sus propios negocios sobre los recursos existentes en su territorio. O, visto desde el lado de los capitales extranjeros, les permitió a éstos tomar el control sobre diferentes sectores productivos relacionados con los recursos naturales – minero, 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 comienza a encontrar resistencia con la Ley de Bosques. El dominio de los recursos por las Provincias también ha sido funcional a los sectores dominantes de la sociedad por la falta de gobernabilidad sobre ellos por parte de la Nación. Esto por la poca capacidad del gobierno nacional de 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 no obstante el funcionamiento del COFEMA como máxima autoridad ambiental de la Republica Argentina en el marco de la sanción de la LGA que fija los principales objetivos de política ambiental nacional y define los presupuestos mínimos.

Sumado a la sanción de la citada ley, se hizo mención a otras leyes de presupuestos mínimos que dictó la Nación y de las vacancias existentes en materia normativa y que 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, la otra, la inexistencia de una ley de presupuestos mínimos de suelo. En cuanto el ámbito territorial de ésta investigación es la PBA y las problemáticas ambientales producto de la agriculturización que sobre ella acaecen, se dijo que para el caso de la aplicación de agroquímicos la PBA posee legislación propia –la cual será analizada en el Capítulo siguiente-, sumado a las ordenanzas que los municipios han dictado en uso de sus facultades. Por ello, la gran vacancia la constituye la inexistencia de una ley nacional de presupuestos mínimos sobre suelos. Para lograr su sanción se requiere de mucho poder político por los fuertes intereses en juego el cual 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. Ello ha llevado a que se planteara la necesidad de reformar la vieja Ley N° 13.246/48 de Arrendamientos y Aparcerías Rurales por contener la llamada clausula accidental que ha permitido practicas anti-conservacionistas, o dicho de otro modo, degradatorias del suelo, como la soja sobre soja. A tal fin se analizó un proyecto de reforma de ley pero, nuevamente, los intereses en juego, en ese momento un conflicto entre el Gobierno y el sector agropecuario, impidieron llevarla a cabo.

Las fallas en la formulación e implementación de una política ambiental agropecuaria nacional no pueden resumirse a una sola causa. Pareciera que los problemas de coordinación interministeriales 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 producto de la reforma constitucional del 94 al dejar el dominio de los recursos en manos de la Nación es otro factor que gravita en contra de una política ambiental agropecuaria. En este sentido, la falta de una ley de presupuestos mínimos de suelo o de una ley nacional de agroquímicos no es más que consecuencia de lo primero.

CAPITULO V. NORMATIVIDAD, INSTITUCIONALIDAD Y POLÍTICA AMBIENTAL AGROPECUARIA BONAERENSE

A lo largo de la presente investigación, hemos señalado como el paradigma del DS, se construye y se inserta primero en la agenda internacional, luego, tras la Cumbre de la Tierra en Río 92, y habiéndose reformado nuestra Carta Magna en el año 1994, queda plasmado en nuestra Ley Suprema, haciéndose eco del mismo 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, tales como la carencia de una ley 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 se han implementado políticas ambientales en el agro bonaerense que estén en consonancia con el paradigma de la sostenibilidad.

5.1. El marco legal provincial

Como vimos en los capítulos precedentes, la actividad agropecuaria se despliega sobre el recurso suelo. Sobre éste se desarrolla la agricultura, la ganadería y también se aplican productos agroquímicos. También 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 ello, si bien la presente 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 Art. 41 de la CN la Nación es quién dicta los presupuestos mínimos ambientales y la Provincia debe sujetarse a ellos, o porque ésta ha adherido a una ley nacional.

Tenemos así que el marco legal ambiental se ordena siguiendo un orden jerárquico encabezado por la CN (Arts. 41 y 43) y los tratados internacionales, a los que siguen las leyes nacionales, las constituciones y leyes provinciales, los acuerdos interprovinciales y las ordenanzas municipales. Pero además, existen disposiciones contenidas en los códigos de fondo (civil, penal) que pueden incidir en la protección del ambiente.

Sin embargo, la coordinación interjurisdiccional, se enfrenta también con obstáculos que surgen del sustento legal y las atribuciones de las autoridades jurisdiccionales. De este modo, conforme el Art. 121 CN las Provincias conservan todo el poder no delegado por la Constitución al Gobierno Federal; y el Art. 124 agrega que corresponde a ella el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio, lo cual puede implicar que más de una Provincia tenga el dominio sobre un recurso si éste es interjurisdiccional. Pero a su vez, la Nación tiene la responsabilidad primaria de su protección cuando estos se vean afectados por daños ambientales, ello al margen del poder de policía que tengan otras jurisdicciones sobre los mismos.

Por encima de las leyes provinciales, tenemos a la Constitución de la Provincia de Buenos Aires –en adelante CPBA- y su Art. 28, 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 (Art. 75 inc. 22 CN) y, en segundo lugar, las leyes de presupuestos mínimos. Pero, el dominio originario de los recursos es de la PBA.

En el Capítulo IV dijimos que la LGA Nº 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 leyes nacionales de presupuestos mínimos, las Provincias pueden legislar sobre la materia siempre que se respeten dichos presupuestos. Éstos constituyen el piso.

Los instrumentos de política y gestión ambiental que la LGA consagra en su Art. 6 son los siguientes: 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, establece como objetivo la preservación, conservación, recuperación y mejoramiento de los recursos ambientales, tanto naturales como culturales.

Resulta ilustrativo para comprender el orden jerárquico que tienen las normas en nuestro país en virtud de lo estatuido por nuestra Carta Magna, graficarlo de manera semejante a la pirámide de Hans Kelsen –ver Gráfico V-. Kelsen ubicó las normas del sistema jurídico en categorías, de manera de distinguir cuál predomina sobre las demás. Por ejemplo, la CN predomina sobre una ley nacional y ésta a su vez predomina 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, de manera de permitir mayores categorías de normas, las de menor jerarquía, hasta llegar a la base de la pirámide en dónde, encontraríamos las normas individuales que no son otra cosa que las sentencias judiciales.

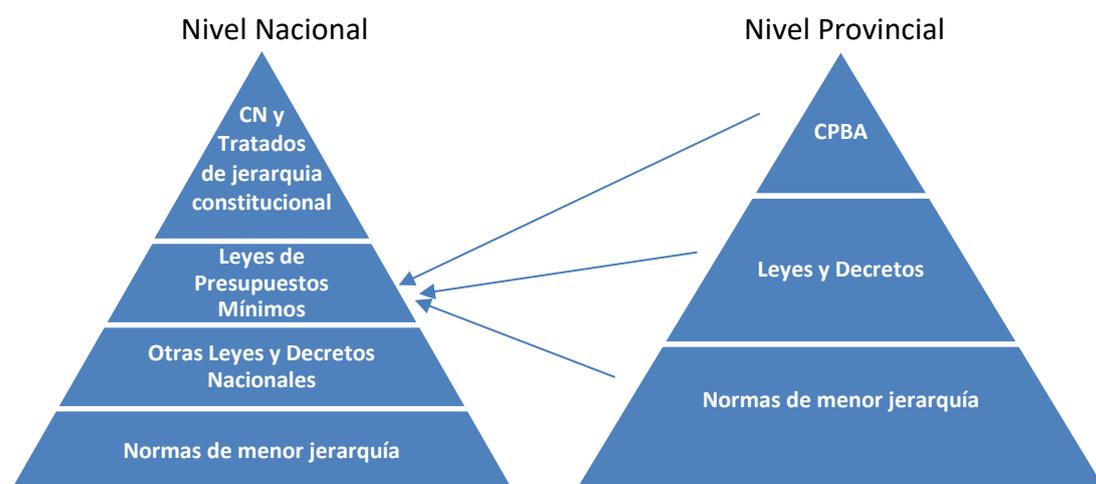


Grafico VIII: Niveles jerárquicos de normas

Fuente: elaboración propia

Según el gráfico elaborado con la metodología de la pirámide del sistema de normas jurídicas de Kelsen, las normas 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 orden provincial, al igual que en el nacional, existe un orden jerárquico del sistema jurídico: 1) en primer lugar se encuentra la CPBA-; 2) en segundo lugar las leyes y decretos y; 3) finalmente 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 Art. 41 de la CN

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, opera como un obstáculo 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).

5.1.1. La Constitución Provincial

La CPBA también fue reformada en el año 1994 y también tiene su propia cláusula ambiental en su artículo 28⁵³. Así, establece el derecho a un ambiente sano y el deber de protegerlo consagrando el dominio sobre el ambiente y los recursos naturales (nótese que agrega al ambiente cuando la CN sólo refiere a los recursos naturales). Receta 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 6869/58)⁵⁴.

La PBA también cuenta con la Ley Ambiental Provincial Nº 11.723/95 – en adelante LAP- reglamentaria del Art. 28 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, corresponsabilizando a las autoridades ambientales provinciales y municipales por la ejecución de esa política.

⁵³ Artículo 28 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 compatible 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”*.

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

Afirma Clichevsky (2002:30-31) que las competencias de los municipios poseen precariedad jurídica, dado que los mismos no tienen autonomía, sino que ella es delegada por el Estado Provincial y aquellos poseen un organismo especial para funciones relativas al ambiente que funcionan bajo Direcciones o Secretarías de Medio Ambiente, afirmando que *“la legislación elaborada, aprobada e implementada por los municipios es mínima y se refiere, en general, a arborización, bromatología e higiene”*.

5.1.2. 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 que se han identificado. En primer lugar, se exponen las de carácter general, es decir, las que se aplican a la totalidad de las problemáticas. En segundo lugar, las que tienen que ver con suelos y en tercero, aquellas que refieren a la ganadería y finalmente las que versan sobre agroquímicos. Respecto de éstas último se analiza también el caso de las Buenas Prácticas Agrícolas –en adelante BPA-, como solución que busca imponerse mediante la concertación entre actores públicos y privados, a través de recomendaciones para la aplicación de fitosanitarios.

A tal fin se relevaron la totalidad de las normas que se sancionaron desde la reforma constitucional del año 1994 hasta el año 2016 en la PBA, descartándose del análisis las que han sido derogadas por no considerarse relevantes para la presente investigación, en tanto refieren a normas de menor jerarquía o a cuestiones de competencia.

Se hace la salvedad que se mencionan a aquellas normas anteriores al año 1994 para aquellos casos en dónde 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 post constitucionales en la materia, máxime teniendo en cuenta la consagración de los derechos ambientales por la propia CPBA.

Como dijimos, para una mejor sistematización de la normativa provincial, se la ha clasificado en:

- a. **General:** por referir a los recursos naturales en general, sin limitarse a recurso o actividad productiva alguna
- b. **Suelos**
- c. **Ganadera**
- d. **Agroquímicos. El caso de las Buenas Prácticas Agrícolas.**

5.1.2.1. Normas Generales

Siempre tomando como punto de partida la Reforma Constitucional del año 1994, se relevaron las siguientes normas. A saber:

Legislación General	
Ley Nº 11.723/95	Protección, Conservación, Mejoramiento y Restauración de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente en general
Ley Nº 11.720/95	Generación, Manipulación, Almacenamiento, Transporte y Disposición Final de Residuos Especiales
Ley Nº 14.343/12	Pasivos Ambientales
Res. Nº 25/12 OPDS	Programa de Control de Remedación, Pasivos y Riesgo Ambiental

La **Ley Nº 11.723/95 –LAP–**, en su Art 1º, y en consonancia con el Art. 28 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; asegurando 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, la OPDS, Organismo encargado de suministrar dicha información, ha sido condenado por la Justicia por incumplir con su deber⁵⁵. Ello se suma a la imposibilidad de obtener una entrevista por ésta parte de ningún funcionario de dicho Organismo y de las manifestaciones vertidas por los funcionarios públicos para la presente investigación.

La **Ley Nº 11.720/95 de Generación, Manipulación, Almacenamiento, Transporte, Tratamiento y Disposición Final de Residuos Especiales** tiene como finalidad reducir la cantidad de residuos especiales, minimizar los potenciales riesgos del tratamiento, transporte y disposición de los mismos y promover la utilización de tecnologías adecuadas desde el punto de vista ambiental. Los desechos a controlar son los de la producción, preparación y utilización de biocidas y productos fitosanitarios.

La **Ley Nº 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 ambiente. Por pasivo ambiental se entiende al conjunto de daños ambientales en términos de contaminación del agua, del suelo, del aire, 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 se encuentra en vigencia tanto el Código Rural como la Ley de Faltas Agrarias, los cuales son anteriores a la reforma constitucional del año 1994.

5.1.2.2. Normativa sobre suelo

Legislación sobre Suelos	
Decreto Ley Nº 8.912/77	Ordenamiento Territorial y Uso de los Suelos

⁵⁵Sentencia 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” del año 2017 pero por hechos anteriores que refieren a la falta de información pública ambiental.

Decreto Ley Nº 9.867/82	Adhesión Ley Nacional Convenio Nº 22.428/81 Fomento de la Conservación y Recuperación de la Capacidad Productiva de los Suelos
Ley Nº 10.081/83 (Art. 47 y 48º) (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 Nº 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 que se han presentado. Tampoco existe una ley de presupuestos mínimos a nivel nacional lo cual provoca un vacío legal en la materia.

Sin embargo, con anterioridad al año 1994 tenemos algunas leyes que aún hoy se encuentran en vigencia, aunque a decir verdad se encuentran desactualizadas pues el fenómeno que nos preocupa, la intensificación agropecuaria, comienza a hacerse visible en esa época. No obstante, resulta conveniente hacer mención a las mismas ya que son las únicas existentes.

El **Decreto Ley Nº 8.912/77 de Ordenamiento Territorial y Uso de Suelos** en su Art. 3º inc. e) 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”*⁵⁶ Esta ley viene a regir el ordenamiento del territorio de la PBA regulando la creación, ampliación y reestructuración de los núcleos urbanos y el uso y subdivisión de la tierra. Resulta importante destacar que la ley le otorga a los municipios competencia en el ordenamiento de sus respectivos territorios y uso de los suelos en cuanto a destino del mismo respecta (Conf. Art. 25).

El **Decreto Ley Nº 9.867/82 de Adhesión a la Ley Nacional de Recuperación y Conservación de Suelos Nº 22.428/81**. La PBA adhirió a la Ley Nacional de Suelos, siendo la última provincia en hacerlo. Esta ley establece 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.

Por otro lado, existe el **Código Rural de la PBA aprobado mediante la Ley Nº 10.081/83**⁵⁷ que dedica el Título III a la Conservación de la Propiedad Rural de Ámbito Público y Privado. Mediante un único capítulo de once artículos regula la conservación del suelo agrícola bonaerense declarando el mantenimiento y la mejora de su capacidad productiva de interés público. Asimismo, dispone que el Poder Ejecutivo Provincial a través del organismo competente controlará la conservación del suelo, debiendo, de

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

⁵⁷ https://www.mseg.gba.gov.ar/directorios/marco_normativo/codigos%20provinciales/dec_ley10.081-83_codigo_rural.pdf

manera previa a la aplicación de las normas sobre conservación de suelos y el mantenimiento de su fertilidad, determinar las regiones o áreas de suelos erosionados, agotados y degradados, encontrándose luego facultado, entre otras cosas para 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, degradación y agotamiento de los suelos que se establezcan y de realizar en su predio los trabajos necesarios de lucha contra la erosión o degradación por salinización tendientes a evitar daños a terceros. También 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 llevar adelante los mismos.

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

La **Ley Nº 11.723/95 –LAP- de Protección, Conservación, Mejoramiento y Restauración de los Recursos Naturales y del Ambiente en General** le dedica el Capítulo II “Del Suelo” a la temática que nos ocupa. Es la única norma que se ha dictado durante el periodo relevado (1994-2016) que trata sobre el recurso suelo pero que sin embargo, no aborda la temática de la intensificación agrícola en sí misma. En realidad se trata de la Ley General de Ambiente de la PBA que por medio de cinco artículos viene a consagrar los principios que regirán el tratamiento e implementación de políticas tendientes a la protección y 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-. Establece, además, los deberes de la autoridad provincial los cuales se reducen a la clasificación o reclasificación de suelos de acuerdo a estudios de aptitud y ordenamiento en base a regiones hidro-geográficas, al establecimiento de normas de calidad ambiental, a la evaluación de la evolución del suelo y a la publicación de estudios y remisión al Sistema Provincial de Información Ambiental.

La citada es la única norma que legisla, entre otros recursos, sobre el suelo, aplicable en la totalidad del 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.

5.1.2.3. Normativa Ganadera

Se analizan en el presente Apartado las normas que se relevaran que refieren a ganadería y que se relacionan con su intensificación, es decir, con los feedlots.

Legislación sobre Ganadería	
Ley Nº 14.867/16	Regulación de Establecimientos destinados al Engorde Intensivo de Bovinos/Bubalinos a Corral
Res. Nº 70/01 SENASA	Crea Registro Nacional de Establecimientos Pecuarios de Engorde a Corral – RNEPEC-
Res. Nº 17/13 ADA	Efluentes Líquidos generados por Establecimientos de Feedlot

La **Ley Nº 14.867/16**⁵⁸ 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 periodo de investigación, aunque su entrada en vigencia fue el 13 de enero del año 2017 cuando fuera publicada en el Boletín Oficial Provincial.

El Art. 2º define a los feedlots como “...un área de confinamiento de ganado bovino/bubalino con propósitos productivos, ya sea para la 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 ley excluye expresamente a los encierres transitorios que se realizan para promover destetes anticipados por cuestiones de emergencias climáticas, sanitarias y otros que determine la autoridad de aplicación. Sus objetivos son regular el funcionamiento de los establecimientos bajo análisis a fin de proteger la salud humana, el ambiente, los recursos naturales, mediante la preservación de la calidad de los alimentos generados, respetando la sanidad y los principios de bienestar animal (Conf. Art. 3º)

La ley delega en la autoridad de aplicación temas tales como la habilitación, la aprobación del estudio de impacto ambiental, la prevención de daños ambientales, las facultades de control y fiscalización, la de definir criterios para establecer distancias mínimas para el funcionamiento de los feedlots respecto de la planta urbana, suburbana y/o rural (Conf. Art. 4º, 5º 7º y 9º). Crea, además, el Registro Provincial de Habilitaciones de Establecimientos de Engorde Intensivo de Ganado Bovino/Bubalino a Corral en el ámbito del Ministerio de Agroindustria 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. Art. 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, delegando éstos en la reglamentación.

La **Res. Nº 70/01**⁵⁹ del **SENASA** ya en el año 2001 había creado el Registro Nacional de Establecimientos Pecuarios de Engorde a Corral en tanto, como lo dice en sus considerandos, ésta modalidad de explotación produce elementos de desecho, que pueden constituir una fuente de contaminación del ambiente, interesando a la salud

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

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

pública y la sanidad animal, resultando necesario atenuar o reducir al mínimo el impacto ambiental.

La **Res. Nº 17/13⁶⁰ de la Autoridad del Agua –ADA- de Efluentes Líquidos Generados por Establecimientos de Feedlot** aprueba 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 Art. 4º de la Ley 12.257 a la ADA consistentes en supervisar y vigilar todas las actividades y obras relativas al estudio, captación, uso y conservación y evacuación del agua, aprueba los requisitos para las obras de tratamiento de efluentes líquidos generados por los mencionados establecimientos.

La PBA a fines del periodo de investigación, 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 realizado ni tampoco se reglamentó la misma. Ante esta realidad, y como se verá en el Capítulo siguiente, sólo queda la regulación que cada municipio ha hecho en uso de sus facultades a través del dictado de ordenanzas.

5.1.2.4. Legislación sobre Agroquímicos.⁶¹ Las Buenas Prácticas Agrícolas

Legislación sobre Agroquímicos	
Decretos Reglamentarios Nº 499/91, 956/02, 1170/00 de la Ley Nº 10.699/88 de Agroquímicos	Ley de Agroquímicos de Protección de Salud Humana, los Recursos Naturales y la Producción Agropecuaria

La **Ley Nº 10.699/88⁶² 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 ni tampoco su **Decreto Reglamentario Nº 499/91⁶³**, resulta interesante tener presente sus objetivos los cuales son 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, mamalicidas, avicidas, feromonas, molusquicidas, defoliantes y/o desecantes, fitorreguladores, herbicidas, coadyuvantes, repelentes, atractivos, fertilizantes, inoculantes y todos aquellos otros productos de acción química y/o biológica que sean utilizados para la protección y desarrollo de la producción vegetal (Conf. Art. 2º y 3º Ley Nº 10.699/88).

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

⁶¹ También llamados fitosanitarios, plaguicidas, pesticidas o agro-tóxicos. La forma de llamarlos implica un posicionamiento ético frente al tema. En general, quienes promueven su uso, es decir, los laboratorios, productores, 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 agro-tóxicos.

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

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

El Ministerio de Agroindustria de la PBA por intermedio de la Dirección de Fiscalización Vegetal es la autoridad de aplicación de la Ley N° 10.699 y sus reglamentaciones conforme lo determinado por el Decreto 2870/08⁶⁴.

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, aplicando para quienes las transgredan sanciones bajo el régimen Municipal de Faltas, violentando el Art. 13 de la Ley 10.699/88 el cual establece que las transgresiones a la misma y a su reglamentación, ergo, al Decreto N° 499/91, serán juzgadas y sancionadas por el Ministerio de Asuntos Agrarios –actual Ministerio de Agroindustria- de conformidad con la Ley de Faltas Agrarias. Ello 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**⁶⁵, las cuales hacen referencia a una manera de producir y procesar los productos agropecuarios, de modo que los procesos de siembra, cosecha y pos-cosecha 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, protegen la salud y la seguridad de los trabajadores y tengan en cuenta el buen uso y manejo de los insumos agropecuarios. Según una publicación de 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 en relación a las BPA,

⁶⁴ Decreto 2870/08 Anexo II. Acciones encomendadas a la Dirección de Fiscalización Vegetal: 2) 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. 3) 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. 4) Proponer modificaciones a las normas de fiscalización 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. 5) Acordar con instituciones del ámbito oficial o privado, nacional, provincial o municipal, las acciones que aseguren los objetivos de la Ley N° 10699 y las que en el futuro la modifiquen, como así también de toda otra reglamentación concerniente a la protección de la salud pública y el medio ambiente. 6) 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° 499/91, reglamentario de la Ley N° 10699.

⁶⁵ 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”.

se ha conformado la Red de BPA,⁶⁶ en el entendimiento que las mismas 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 implica 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- para los decisores políticos que deseen regular el manejo y la aplicación de agroquímicos en su jurisdicción. Se redactaron en el año 2016 aunque fueron presentadas en el año 2017.

Las BPA que en los últimos años han tratado de imponerse en reemplazo de cualquier legislación y control de la autoridad de contralor coinciden con la línea de pensamiento de Silveti 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 socio ambiental, 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 entonces 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.

5.2. Las capacidades institucionales de la PBA para el abordaje de la política ambiental agropecuaria

5.2.1. La formación de la institucionalidad ambiental provincial

La PBA no ha elevado el tratamiento de la política ambiental a rango de Ministerio. La autoridad de aplicación en materia ambiental es el **Organismo Provincial de Desarrollo Sostenible – en adelante OPDS-** funcionando bajo la órbita del Ministerio de Coordinación y Gestión Pública.

Sin embargo, en la PBA se encuentran otros organismos 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,*

⁶⁶ AAPPCE, Apresid, 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, Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Secretaria de Agroindustria de la Nación, Ministerio de Agroindustria de la PBA, UATRE, SENASA, entre otras.

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” (Juliá, 2010:95)

No obstante no haber contado nunca la PBA en su organigrama con un Ministerio de Ambiente, si han existido otras reparticiones de menor jerarquía.

El primer antecedente es el **Instituto Provincial del Medio Ambiente –en adelante IPMA-**, creado mediante la Ley N° 11.469/1993⁶⁷, 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 de la misma 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 tal 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, el interés de 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 de gobierno provincial. La creación del IPMA, hecho posterior a Río 92, se corresponde con la inserción del tema ambiental dentro del paradigma del DS y dentro de la agenda de los países latinoamericanos.

En el año 1995 el IPMA es reemplazado por la Secretaría de Política Ambiental mediante la Ley N° 11.737/1995⁶⁸ funcionando hasta el año 2007. La Secretaría depende directamente de la Gobernación y recibe las facultades del IPMA más otras que coadyuvan a fortalecer su 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, actividades vinculadas con educación ambiental y con estudios de impacto ambiental. Manifiesta Isuani (2013) que la Secretaria avanzó en relación a la sociedad civil al impulsar un relevamiento de las Organizaciones Ambientalistas No Gubernamentales (OANGs) de la PBA. Para ello, organizó el Registro Provincial de las OANGs y firmó un convenio para coordinar dicho registro con dos fundaciones ambientalistas. En el año 2002, sin embargo, pasa a tener rango de Sub-Secretaría para retomar el rango de Secretaria en el año 2003 con nuevas competencias en temas tales como conservación, uso racional y recuperación del suelo, protección y preservación de la biodiversidad, temas que hasta ese momento eran de exclusividad del Ministerio de Agroindustria. Asimismo, se le adiciona una competencia decisiva como es la de planificar y ejecutar la política ambiental.

En el año 2007, la SPA es reemplazada por el OPDS- mediante la Ley N° 13.757⁶⁹ con dependencia del Ministerio de Jefatura de Gabinete.

Luego, en el año 2016, la Ley N° 14.803⁷⁰ modifica la Ley 13.757/2007 y el OPDS pasa a funcionar bajo la órbita del Ministerio de Coordinación y Gestión Pública. El OPDS es la autoridad de aplicación en materia ambiental en la PBA compitiéndole, entre otras

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

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

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

⁷⁰ https://intranet.hcdiputados-ba.gov.ar/includes/ley_completa.php?vnrole=14803

funciones, planificar, formular, proyectar, fiscalizar, ejecutar la política ambiental, intervenir en el uso racional y recuperación de suelos, de protección y preservación de la biodiversidad, diseñando e implementando políticas a esos fines, fiscalizar los elementos que puedan causar contaminación del aire, agua y suelo. También es la autoridad de aplicación de la Ley Provincial de Ambiente Nº 11.723/95 –en adelante LPA-.

La OPDS se constituyó para esta investigación en un Organismo al que solo pudimos 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, INTA, SENASA, los cuales se pudo visitar y entrevistar a sus funcionarios.

5.2.2. La formación de la institucionalidad agropecuaria provincial

A pesar que el organismo con competencia en política ambiental no ha sido elevado al rango de Ministerio, esto es, el OPDS, si lo es el encargado de la política agropecuaria bonaerense, el cual posee una larga trayectoria, al menos en cuanto a permanencia en el tiempo refiere y en consonancia con la principal actividad productiva de la Provincia.

Durante la primera presidencia de Perón, gobernaba en la PBA el Coronel Domingo Mercante. Con éste, en el año 1949, se crea el Ministerio de Asuntos Agrarios y se dicta una Ley de Colonización. Su creación se debió a la voluntad política de dar prioridad al sector y al fomento de la colonización, entendiéndose por tal a los intentos por solucionar el problema social del peón rural o del pequeño propietario, y facilitarles la asistencia técnica y material necesaria para promover el progreso y mejoramiento cultural, económico, social y moral de los colonos, es decir, de quiénes 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 migraciones a los centros urbanos arraigando a los productores al medio rural. El primer Ministro de Asuntos Agrarios fue el Dr. Juan Bautista Marenzi.

En 1979 el Ministerio es disuelto y convertido en subsecretaría del Ministerio de Economía hasta que en 1982 se recreó por diez años, siendo relegado nuevamente de 1991 a 1995, ésta vez bajo la órbita del Ministerio de la Producción.

En el año 2016, mediante la Ley Nº 14.803/15⁷¹, modificatoria de la Ley 13.757/2007, el Ministerio de Asuntos Agrarios y Producción se convierte en Ministerio de Asuntos Agrarios.

A posterior, mediante Ley Nº 14.805/16⁷² se denomina Ministerio de Agroindustria sin que se modifiquen sus competencias.

Dentro de la estructura gubernamental bonaerense existe la **Autoridad del Agua –en adelante ADA-**. Se trata de una entidad autárquica, cuya organización y

⁷¹ https://intranet.hcdiputados-ba.gov.ar/includes/ley_completa.php?vnrole=14803

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

funcionamiento depende del Ministerio de Infraestructura de la PBA y que cumple un rol importante en la política ambiental agropecuaria bonaerense. Tiene como objeto el cumplimiento del Código de Aguas – Ley N° 12.757/98⁷³- instrumento legal que le otorga el poder de reglamentar, supervisar y vigilar todas las actividades y obras relativas al estudio, captación, uso, conservación y evacuación del agua en su jurisdicción.

5.2.3. La visión de los funcionarios entrevistados

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

En líneas generales los entrevistados no han sido determinantes sobre la necesidad de una **ley provincial de suelos** prevaleciendo 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 ex funcionario e investigador, en 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 buena 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 III, la siembra directa constituye un elemento fundamental del paquete productivo, la cual en su momento se presenta 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. Es decir, 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 IV, los funcionarios se expresan a favor de una ley nacional y de una ley de presupuestos mínimos, y por los siguientes motivos:

“En las actividades productivas y teniendo la posibilidad de mirar las cosas desde 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

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

transversales, más generales. Porque en la ley específica es dónde 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 evidenció, mediante creación legal, dos Registros, el nacional y el provincial. Respecto al segundo, un funcionario provincial manifestó

“Todavía no lo hemos implementado porque nos dimos cuenta que tenemos que reformar la ley –en referencia a la Ley Nº 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, tienen un criterio casi coincidente en que las mismas, 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 limítrofes a los mismos.

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 debieran o en la proporción que debiesen 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 hace que por parte de algunos funcionarios se reclame regulación legal y control de la autoridad administrativa, porque pareciera 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 consciencia de los operarios... tiene que haber un control... la sociedad no está preparada para que seamos auto-controlados.” (Entrevista, Funcionario 4, 2019)

En este sentido, 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 34° Jornada sobre Buenas Prácticas de Aplicación y Manejo de Fitosanitarios llevada a cabo en la Ciudad de General Villegas en fecha 26 de octubre de 2018. La misma tuvo como finalidad recopilación de conocimiento para tratar los proyectos de Ordenanzas sobre aplicación de agroquímicos en el Partido. La discusión giraba en la prohibición o no de la aplicación en un radio relativamente cercano a zonas urbanas. Durante la actividad se realizó 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 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 50 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, y en relación a 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, que 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 que vas a pagar las jubilaciones?”. (Entrevista, Funcionario 10, 2019)

La **participación del OPDS en la política ambiental agropecuaria** ha sido cuestionada por la totalidad de los entrevistados. Se señalaron diversas falencias, entre ellas, la falta de funcionarios a nivel provincial en materia ambiental lo que da cuenta del orden de prioridades en que se encuentra el ambiente en la PBA:

“...la Provincia siempre tuvo muy pocos funcionarios en áreas ambientales... crearon estructuras vacías, la OPDS y todas esas payasadas que armaron.” (Entrevista, Funcionario 3, 2019)

También se le criticó al OPDS el tener, al igual que la Secretaría de Ambiente de la Nación, una agenda marrón, careciendo de una agenda ambiental agropecuaria:

“La OPDS es lo que pasa en Nación acentuado porque ellos tienen competencia en el conurbano. En la PBA la agenda es recontra marrón, 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, teniendo en consideración que se encuentran en el mismo territorio. Así:

“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/o nacionales en éste caso, dijeron no haber tenido nunca relación con el Organismo a cargo de la política ambiental bonaerense.

“Nunca en toda mi carrera tuve contacto con la OPDS.” (Entrevista, Funcionario 4, 2019)

Y:

“En toda mi carrera pública o como investigador he tenido vinculación con el OPDS.” (Entrevista, Funcionario 9, 2019)

Como 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 entrevistarse a los funcionarios, y conforme se adelantara en el Capítulo IV que sería una de las dimensiones de análisis, se indagó sobre el **grado de coordinación de éste Ministerio de Agroindustria de la PBA con el MAGyP, con la Secretaría de Ambiente, con INTA y SENASA** a fin de formular e implementar políticas ambientales que comprendan el territorio bonaerense.

En su relación con el MAGyP, SENASA e INTA se dijo que:

“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 que:

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

En particular, se rescatan las relaciones profesionales, pero en ningún momento relaciones 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 INTA y el Ministerio de la PBA fue siempre a veces más por relaciones interpersonales entre profesionales o personas que se conocían”. (Entrevista, Funcionario 2, 2019)

En éste sentido, pareciera que el INTA se ha ocupado más de algunas acciones en territorio bonaerense, a través de los proyectos que se mencionaran en el Capítulo anterior, que el propio Ministerio, o la misma 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 es inoperante, queda el INTA a cargo –en referencia al Ministerio-. El personal no tiene dedicación exclusiva así que me da la sensación que no se compromete con su trabajo” (Entrevista, Funcionario 4, 2019)

Desde el otro lado, funcionarios provinciales del Ministerio, coinciden con lo manifestado por sus pares del ámbito de la Nación, lo cual deja a la luz la inexistencia de políticas públicas, producto de 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)

Como así también que:

“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 aun menos capacidad que la Nación para impulsar una política ambiental agropecuaria y también adolece de voluntad política ya que no se identifican, a diferencia de lo que sucedió a nivel nacional, proyectos tendientes a impulsarlas. También ha quedado visualizada no solo la falta de coordinación entre los niveles Nación – Provincia sino que además se observan fallas de articulación entre los mismos organismos provinciales que dificultarían aún más la implementación de una política ambiental agropecuaria en territorio bonaerense. A diferencia de Nación existe incluso desconocimiento de la propia institucionalidad provincial por parte de los propios 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. Y, de hecho, cuando se sancionó una ley de feedlots, no fue reglamentada por la autoridad de aplicación existiendo la paradoja que ésta 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 manifiestan que su agenda es predominantemente marrón y no verde, es decir, se avoca a temas relacionados con la contaminación industrial y, al igual que el Ministerio de Agroindustria de la PBA, no tiene acciones de coordinación con otras reparticiones y organismos provinciales y/o nacionales.

5.3. Una política pública aislada

Del relevamiento realizado surge también la **Ley Nº 13.647/07**⁷⁴ que crea el **Plan de Desarrollo del Sudoeste Bonaerense** y tiene por objeto el desarrollo integral de la región integrada por los partidos de Adolfo Alsina, Saavedra, Púan, Tornquist, Coronel Rosales, Coronel Dorrego, Bahía Blanca, Villarino, Patagones, las circunscripciones II, III, X, V, VI de Guaminí, XI, V, XXV, VI, XIII, VII, VIII, XIV, XII de Coronel Suarez y las Circunscripciones X, XI, XII, VIII, IX, VII, IV, V de Coronel Pringles, diferenciando a ésta región, a los fines del diseño de las políticas públicas de los restantes partidos que integran la PBA atento sus características edafo-climáticas y productivas, considerando a dicha región de naturaleza subhúmeda seca, semiárida y árida.

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

Esta ley 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 que se indagara 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, por una seguidilla de años muy malos y la reincidencia de éste 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... surge 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 ley crea también el Consejo Regional para el Desarrollo del Sudoeste de la PBA (Arts. 1 a 4) del cual, más allá de lo estipulado por la misma, se dijo:

“... está integrado por los Secretarios de Producción de los Municipios, el INTA, SRA, FAA, CONINAGRO, y las distintas entidades. Se reúne con la idea de ir propiciando políticas específicas para la región... Para INTA es muy importante ese Consejo porque es una manera de empujar políticas públicas en un ámbito territorial que excede lo que es una Experimental.” (Entrevista, Funcionario 8, 2019).

En este punto, y 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 proponer 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 la PBA le brinda al mismo. En este sentido:

“...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 el otro lado:

“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 como 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 producción 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 encausa dentro de lo que se 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 económico 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.

El **Decreto Nº 2585/2007 reglamenta la Ley Nº 13.647/07** por la que se crea el Plan de Desarrollo, designando al Ministerio de Asuntos Agrarios, actualmente 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 que lo integran estén destinados a financiar a éstos a través de distintas formas.

La Ley Nº 14.199/2010⁷⁵ de Presupuesto General de la Provincia Ejercicio 2011 (Art. 95) autorizó al Poder Ejecutivo a incrementar en la suma de \$20.000.000 el presupuesto del Ministerio con destino al Plan de Desarrollo del Sudoeste. Lo propio hizo la Ley Nº 14.331/11⁷⁶ de Presupuesto General de la Provincia Ejercicio 2012 (Art. 102) y por el mismo monto, siendo la última ley que se relevara la del año 2016 dónde ya no se encontraron partidas presupuestarias asignadas.

Al respecto uno de los entrevistados manifestó:

“Desde el 2016 que no vemos grandes recursos.” (Entrevista, Funcionario 8, 2019)

El Plan del 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 al sector público y privado y a través de sus representantes, en el seno del Consejo, toman decisiones consensuadamente. Sin embargo, la falta de presupuesto se erige en un obstáculo para la ejecución del Plan.

Se destaca 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”** y que se implementara por la Secretaría de Ambiente de la Nación como ejecutor a nivel nacional y, según lo informado por ésta, con la cooperación del OPDS, durante el periodo 2014-2018. La agencia fiduciaria que asumió el control de transparencia y el cumplimiento de las normativas es el Banco Mundial.

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

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

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

Uno de los entrevistados amplía sobre este proceso:

“En el año 2009 hubo un proceso de erosión muy marcado, incluso hay fotos satelitales que muestran las voladuras en el Partido de Patagones que fueron registradas por los satélites de la 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, Patagones y parte de Púan. Inicialmente hubo algún conflicto con la PBA y el Ministerio de Agroindustria de la PBA no estuvo muy involucrado. Se apoyó a varios grupos de productores para que hagan subdivisión y aguadas para demostrar como 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 con el alcance que las instituciones hubiéramos querido.”
(Entrevista, Funcionario 8, 2019).

Respecto de la intervención del OPDS se dijo:

“La OPDS tuvo algún grado de acercamiento pero nunca estuvo involucrada concretamente.” (Entrevista, Funcionario 8, 2019)

En cuanto a la implementación de éste Proyecto, se advierte una acción aislada de la Secretaría de Ambiente, cuando se podría haber trabajado en forma conjunta entre ésta el MAGyP y sus organismos descentralizados, el Ministerio de Agroindustria de la PBA y el organismo que se encuentra a cargo de la política ambiental en el mismo, el OPDS como así también otras carteras nacionales y provinciales. No se trataría ya de la 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 donde no sólo debe primar 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 abordó la institucionalidad y la política ambiental agropecuaria de la PBA. Asimismo, se relevaron las normas aplicables de acuerdo al periodo de recorte, es decir, 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, y llegado a este punto, podría afirmarse que tenemos una Provincia, con una muy débil institucionalidad ambiental agropecuaria, carente de políticas en la materia y sin un marco normativo más que el que nos brinda, 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.

Consideración aparte merece el analizado Plan del Desarrollo del Sudoeste, ejemplo paradigmático de las consecuencias de prácticas de agricultura insustentables en combinación con condiciones climáticas adversas. Es el único Plan que se encontró en la PBA que se constituye en una verdadera política ambiental agropecuaria que recepta el paradigma del DS. Sin embargo, al no asignársele presupuesto desde el año 2011 –para el período 2012- muestra la desidia del Estado Provincial respecto al mismo y el esfuerzo de otros actores por sostenerlo.

CAPÍTULO VI. LAS POLÍTICAS SUBPROVINCIALES BONAERENSES. CASOS SELECCIONADOS DEL NOROESTE DE LA PROVINCIA

En este último Capítulo abordaremos dos casos sub-provinciales para analizar, del mismo modo que lo hicimos a nivel nacional y provincial, si receptan el paradigma del DS. En el primer caso se analizan las normativas municipales que legislan sobre agroquímicos y feedlots de un conjunto de partidos del noroeste bonaerense. En el segundo caso, una política pública municipal del 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, ambientales, producto de la misma que llevaron a que en uso de sus propias atribuciones legales, 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 a algunos temas sensibles como es el de la contaminación por agroquímicos o la generada por la instalación de feedlots.

Relevar la totalidad de los partidos bonaerenses excedía el objeto de la presente investigación por lo cual se tomaron los trece partidos que coinciden con mi área de influencia laboral y a cuyos datos podía tener mayor 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 llevada a cabo en forma conjunta con una Universidad en toda la PBA –específicamente con la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires-. La misma se implementa en forma sostenida hace años por lo que mereció ser traída a análisis.

6.1. Facultades legales de los municipios bonaerenses en materia ambiental agropecuaria

En el año 1994, con motivo de la reforma constitucional, el régimen municipal fue modificado introduciéndose la llamada “autonomía de los municipios”. A partir de entonces el Art. 123 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”*⁷⁷. Esto significa que a partir de la reforma las constituciones provinciales deben asegurar la administración de justicia, la educación primaria y el régimen municipal pero además deben poseer autonomía en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. Ello con una salvedad, le corresponde a la cada constitución de Provincia reglar el alcance y contenido de dicha autonomía. Es decir, la facultad de proveer a la concreción de la autonomía municipal fue delegada por nuestra Carta Magna.

⁷⁷ https://leyes-ar.com/constitucion_nacional/123.htm

Sin embargo, si bien la PBA modifica su Constitución con posterioridad a la reforma nacional, mantuvo en cuanto al régimen municipal lo que expresaba en la Constitución de 1934 ignorando el mandato constitucional de la autonomía municipal.

En cuanto a las atribuciones legales de los municipios y que se relacionan con el presente Capítulo, le corresponde, por mandato de la constitución provincial, tener a su cargo la salubridad y dictar ordenanzas y reglamentos a tal fin (Art. 192 inc. 4 y 6 CPBA).

También, de acuerdo a la Ley Orgánica de Municipalidades de la PBA, Decreto Ley N° 6769/58, Art. 27 inc. 17º, 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 Art. 5º del Decreto Ley Provincial N° 8912/77 –de ordenamiento territorial y uso del suelo que se analizó en el Capítulo anterior- los municipios son quienes tienen el poder de delimitar su territorio en áreas. Esta delimitación es de suma importancia porque permite clasificar las áreas en rurales y urbanas y en complementarias a las urbanas siendo de significancia para las ordenanzas sobre aplicación de agroquímicos y de instalación de feedlots.

El citado Decreto clasifica el territorio en:

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 sub-áreas:

i. 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 sub-área comprenden todos los sectores servidos como mínimo con energía eléctrica, pavimento, agua corriente y cloaca-, y el área

ii. semi-urbanizada: contempla 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 sub-áreas urbanizadas.

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

Las áreas urbanas y las complementarias conforman los centros de población y son partes integrantes de una unidad territorial.

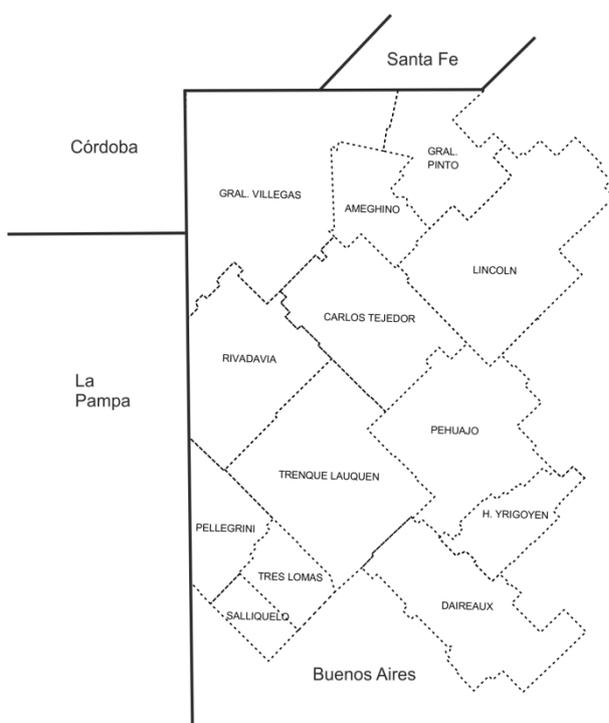
En síntesis, habiendo reconocido la CN la autonomía municipal, la PBA reforma su Constitución y desconoce la de sus municipios, existiendo legislación, traducida en ordenanzas municipales, muy disímiles en cada partido, tanto en lo que refiere a agroquímicos como a feedlots, lo que da cuenta que tampoco ha podido coordinar el poder de policía con los mismos.

6.2. Análisis comparativo de Ordenanzas Municipales de los Partidos del Noroeste de la PBA

Se analizarán en la presente Sección dos grupos de ordenanzas municipales. En primer lugar, las que se dictaron en orden a regular la aplicación de agroquímicos y, en segundo lugar, las que versan sobre los lugares y condiciones para la instalación de feedlots.

El relevamiento y posterior análisis de las normas de orden local se realizaron sobre trece partidos del noroeste bonaerense 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 ya que se encuentran nucleados bajo la Estación Experimental Agropecuaria General Villegas de INTA. Ello facilitó el acceso a la información y el desplazamiento por el territorio a fin de entrevistar funcionarios que aportaron información relevante.

Los treces partidos cuyas ordenanzas corresponden al periodo estudiado, es decir, 1994-2016, son los de: Florentino Ameghino, Carlos Tejedor, Daireaux, General Pinto, Hipólito Yrigoyen, Lincoln, Pehuajó, Pellegrini, Rivadavia, Salliqueló, Trenque Lauquen, Tres Lomas y General Villegas.



Mapa II. Partidos que conforman INTA EEA General Villegas

Se destacan dos partidos pioneros en materia ambiental: Ameghino y Trenque Lauquen. Ello 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 Provincial.

En el caso del Partido de Trenque Lauquen, en el año 2016 crea un Consejo Asesor de Ambiente para todo su distrito mediante la Ordenanza N° 4509/16 pensando en el ambiente como un bien jurídico de cuyo disfrute son acreedores todos los ciudadanos y cuya conservación es una obligación de los poderes públicos y privados. El Consejo funciona como un ente consultivo del Estado Municipal, presidido por un

referente de éste e integrado por un representante de las organizaciones públicas y privadas vinculantes, de adhesión voluntaria que así lo soliciten.

Consultado un funcionario sobre el funcionamiento de éste ente manifestó:

“El Consejo de Ambiente se creó durante la gestión de Jorge Barracchia –ex Intendente-, 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, etc.” (Entrevista, Funcionario 12, 2019)

En cuanto al origen de su creación refirió:

“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 de las discusiones. En el 2016 se oficializó.” (Entrevista, Funcionario 12, 2019)

El problema al que se enfrentan 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 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 no existe desde el sector gubernamental, además de la voluntad política, la puesta en práctica de la supervisión tan necesaria”*. (INTA, 2013:14). Es decir, que más allá de la existencia de la normatividad a nivel local, lo cierto es que existe un problema de contralor en cuanto a su aplicación que deja a las poblaciones expuestas a la contaminación ambiental.

6.2.1. Las ordenanzas municipales sobre agroquímicos

Se exponen a continuación las ordenanzas sobre agroquímicos de aquellos partidos que tuvieron sanción entre los años 1994-2016. Las que se aprobaron con posterioridad no se consideran por exceder el periodo de investigación.

En forma previa deviene necesario realizar algunas consideraciones debido a la diversidad de términos utilizados en las distintas ordenanzas para hacer referencia a lo mismo.

Utilizamos el término *“cinturón”* indistintamente y como sinónimo de zona de protección ambiental, núcleo poblacional, centro poblado, en donde se prohíbe la aplicación de cualquier producto agroquímico. El área comprendida dentro del cinturón generalmente comprende el lugar de residencia de los habitantes de las urbanizaciones,

independientemente de la cantidad de habitantes 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, es decir, aquellas en las cuales se pueden aplicar ciertos productos agroquímicos y/o bajo ciertas condiciones, dentro de ésta área que se supone es de protección. Algunas Ordenanzas delimitan el cinturón mediante planos los cuales anexan a las mismas, otras, detallan sus límites en el articulado.

Algunas Ordenanzas han tomado la clasificación de la Organización Mundial de la Salud –en adelante OMS-, adoptada también por el SENASA, de los productos agroquímicos de acuerdo al grado de toxicidad para permitir –o denegar- la aplicación de ciertos productos en determinadas zonas denominadas de amortiguamiento.

Cuadro I. Clasificación Toxicidad Agroquímicos

CLASE OMS	CLASIFICACION 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 OMS

Cuadro Nº II Ordenanzas sobre Agroquímicos Partidos del Noroeste PBA 1994-2016

PARTIDO y ORDENANZA	Área Exclusión	Área Amortiguamiento Aplicación Terrestre	Zonas Rurales Pobladas y Establecimientos Educativos	Requisitos dentro Área Amortiguamiento
Ameghino Ordenanza Nº 736/10	Terrestre: cinturón Aérea: 1500 m	Terrestre: desde límite área protegida hasta 100 m bajo requisitos	Exclusión: 100 m perimetrales, fuera del horario escolar, previa comunicación	Factores climáticos, supervisión Ingeniero Agrónomo, receta
Carlos Tejedor Ordenanza Nº 2350/14	Terrestre: 300 m Aérea: 2 km desde poblado	Entre 300 m y 700 m : Franja Verde y/o Azul	Amortiguamiento: 100 m terrestre y 500 m aérea escuelas agrarias con residencia: exclusión 100 m terrestre y 500 m aérea - excepción sábados, domingos, feriados, vacaciones, comunicación-. Fuera horario escolar y no menos 12 h antes inicio jornada.	Comunicación al organismo municipal, vientos <10km/h, supervisión Ingeniero Agrónomo
Daireaux				
General Pinto Ordenanza Nº 4115/14	Terrestre: cinturón más 500 m Aérea: 2000 m	A partir de los 500 m cinturón	Exclusión: 100 m perimetrales. Entre 100 m y 500 m sólo equipos terrestres. Fuera horario escolar, previa comunicación	No regula
General Villegas				
Hipólito Yrigoyen Ordenanza Nº 96/13	Terrestre: área urbanizada y hasta 100 Aérea: 2000 m	Productos de las Clases III y IV - no fija m-	A acordar con Ministerio Agroindustria PBA. Fuera horario	Ingeniero Agrónomo y responsable del Poder Ejecutivo Municipal
Lincoln				
Pehuajó Ordenanza Nº 82/06	Terrestre: zonas urbanizadas y núcleos poblaciones Aérea: 2000 m			

<p>Pellegrini Ordenanza N° 1185/13</p>	<p>Terrestre: cinturón Aérea: 2000 m</p>	<p>Según Clase Toxicológica III y IV</p>	<p>Exclusión: 200 m perimetrales, feriados, sábados y domingos, previa comunicación</p>	<p>Ingeniero Agrónomo Notificación con antelación de 48 h</p>
<p>Rivadavia Ordenanza N° 3371/11. N° 3818/16 2-4D ester isobutílico</p>	<p>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</p>	<p>Terrestre: 100 m a 200 m: Clase IV - De 200 m a 400 m: Clase III y IV - De 400 m a 1000 m: Clase II, III y IV - De 1000 m a 1500 m: Sin limitación Aérea: De 200 m a 400 m: Clase IV - De 400 m a 1000 m: Clase III y IV - De 1000 m a 1500 m: Clase II, III y IV</p>	<p>Fuera de horario escolar, previa comunicación</p>	<p>Presencia de Ingeniero Agrónomo</p>
<p>Salliqueló Ordenanza N° 1620/15 de Agroquímicos modificatoria N° 1584/14</p>	<p>Terrestre: cinturón</p>	<p>Delimitada</p>	<p>Fuera horario escolar, previa comunicación</p>	<p>Autorización municipal, verificación por Ingeniero Agrónomo, condiciones climáticas. Uso de productos banda verde y/o amarilla y 2-4D en su fórmula sal amina no volátil</p>
<p>Trenque Lauquen Ordenanza N° 3965/13</p>	<p>Terrestres: 300 m</p>	<p>Terrestre: desde área de exclusión y por 500 m, previa comunicación al Municipio y vecinos, sólo productos banda verde y/o azul, evitando volátiles.</p>	<p>Amortiguamiento terrestre: 100 m perimetrales sólo productos franja verde o y/o azul y evitando productos volátiles, a excepción de áreas productivas de escuelas agropecuarias con residencia permanente. Escuelas rurales en actividad: finalizado horario escolar. Amortiguamiento aéreo 400 a 500 m.</p>	<p>Vientos < a 10 km/h, que provengan desde zona resguardada hacia Zona Rural, presencia Ingeniero Agrónomo.</p>

Tres Lomas Ordenanza N° 1012/12	No regula	No regula	Inmediaciones escuelas y clubes deportivos rurales días en actividad	No regula
--	-----------	-----------	---	-----------

Ref: Sin Ordenanza

Fuente: Elaboración propia

Debe tenerse presente el siempre latente conflicto de normas que reina en nuestro ordenamiento jurídico. Conforme nuestro sistema jerárquico de normas, el cual se vio en 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 la provincial. Por eso, por encima de las ordenanzas relativas a la agroquímicos rige la Ley Provincial N° 10.699/88 y su Decreto Reglamentario N° 499/91. Éste último interesa en cuanto respecta a las distancias de aplicación pues establece dos prohibiciones que tendrán consecuencias sobre los ordenamientos locales. En primer lugar, prohíbe a las empresas de aplicación terrestre circular por los centros poblados infiriéndose de ello que no pueden realizarse aplicaciones dentro de los mismos. Y, en segundo lugar, prohíbe a las empresas aplicadoras aéreas operar a menos de dos kilómetros de los centros poblados no pudiendo sobrevolarlos.

De 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 Art. 4° 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”* con una clara receptación del paradigma de la sostenibilidad.

De los treces partidos, tres no habían sancionado ordenanza para la aplicación de agroquímicos al año 2016: General Villegas, Daireaux y Lincoln. Pehuajó lo había hecho mediante la Ordenanza N° 82/06 pero prohibiéndola en zona urbana y las aéreas a 2000 metros, lo cual es una reiteración de las normas provinciales comentadas recientemente y, con lo cual, deja a su periurbano, al igual que los municipios que no legislan, sin protección alguna. Tres Lomas al año 2016, sólo tenía ordenanza que regulaba las aplicaciones en las inmediaciones de escuelas y clubes deportivos, ambos rurales, en días en actividad.

Del total de ordenanzas se consideró el área de exclusión –zona dónde no puede aplicarse ningún producto químico-, el área de amortiguamiento –zona dónde si pueden aplicarse algunos productos bajo ciertos requisitos o de acuerdo a 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 consideraron importantes.

Los criterios para establecer el área de exclusión terrestre no son uniformes y tampoco son susceptibles de comparación entre Municipios variando entre unos y otros. Se presenta alguna particularidad como en el caso del Municipio de Rivadavia donde se establece un área de exclusión de 100m pero, a su vez, con 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 2000m de los poblados impuesto por la legislación provincial permitiendo a las empresas aéreas hacerlo a menor distancia.

En cuanto a las áreas de amortiguamiento, al igual que lo que sucede con las de exclusión, cada Municipio la ha definido en metros, variando unos a otros y, en general, de acuerdo, a 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 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 la cual, tras la sanción de su ordenanza que prohibió el uso de los agroquímicos en un radio de 300 metros, representando 3.378 hectáreas productivas de 25 propietarios desplegó los proyectos que se vieron en el Capítulo III.

En cuanto a los establecimientos educativos y clubes existentes en zonas rurales, la totalidad de las ordenanzas regulan al respecto, existiendo uniformidad en cuanto a la prohibición de aplicación en horarios en 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 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 garantizar a todos sus habitantes seguridad jurídica e igualdad ante la ley.

En cuanto a este punto respecto 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 dirección del viento, la humedad, la temperatura, etc. 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 daño 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 ésta contra el modelo de sojización, muchas veces reducido al término “glifosato”, un funcionario dijo:

“Desde la sociedad se ha trasladado la idea al sector agropecuario que el glifosato tiene los días contados en la Argentina. Lo sabe el sector y lo saben los tipos que defienden el sector. La batalla cultural en relación al glifosato está ganada. El tema es que el glifosato va a seguir presente mientras no cambie el modelo. Nosotros en el 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 que la propia lógica del modelo no previó algo que todo biotecnólogo te lo dice, algo que era absolutamente previsible que sucediera: que 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 dónde 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- que ponga fin a la incertidumbre reinante y garantice el derecho a la salud de todos los habitantes. Pero, sin los controles efectivos que se requieren por parte de

la autoridad administrativa, lo cierto es cualquier ley carecerá de operatividad por sí sola.

6.2.2. Las ordenanzas municipales sobre feedlots

En forma conjunta con el proceso de intensificación y expansión agrícola, la ganadería se fue confinando a lugares más reducidos dando origen a nuevos problemas de contaminación que se presentaron en el Capítulo III. También se trató la Ley Provincial Nº 14.867/16 que regula los establecimientos de feedlots en la PBA la cual no se encuentra reglamentada.

Como también se dijo, los Municipios, en uso de sus atribuciones legales tienen a su cargo la salubridad y dictan ordenanzas y reglamentos a tal fin (Art. 192 inc. 4 y 6 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 (Ley Orgánica de Municipalidades de la PBA, Decreto Ley Nº 6769/58, Art. 27 inc 17º) y tienen el poder de ordenar su territorio y el uso del suelo (Art. 5º del Decreto Ley Provincial Nº 8912/77).

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 ésta tuvo que relocalizarse en cercanías de los poblados, lo cual se constituyó en un problema social.

Al respecto, uno de los funcionarios entrevistados, manifestó:

“La necesidad de regular los feedlots la vimos desde la Secretaría de Desarrollo. Nosotros trabajábamos en forma permanente con el SENASA y el INTA y ellos son quienes nos tenían actualizados sobre las consecuencias que tendrían tenerlos cerca del pueblo” (Entrevista, Funcionario 14, 2019)

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

Cuadro III. Ordenanzas sobre Feedlots Partidos del Noroeste Bonaerense 1994-2016

PARTIDO	Nº Ordenanza	Distancias de Instalación respecto de Población	Recaudos
Carlos Tejedor			
Daireaux	1020/2006 Feedlot bovino, tambos, cerdos, aves	Distancia mínima: 5 km del límite de toda área urbanizada y 500 m vivienda rural habitada más próxima	Estudio impacto ambiental — Proyecto tratamiento residuos y efluentes y animales muertos
Florentino Ameghino			
General Pinto	4114/2014 de Feedlot	Categoría 1. h/ 100 animales por ciclo engorde a 500 m Cinturón Ecológico. Categoría 2. 101 h/ 1000 animales por ciclo engorde a 1500 m área población consolidada. Categoría 3. Más de 1000 animales por ciclo engorde a más 2500 m área población consolidada	Solicitud localización — Informe impacto ambiental — Designación Director Técnico — Plan sanitario y de cadáveres — Manejo de estiércol y de efluentes — Conformidad de los vecinos linderos Categorías 1 y 2
General Villegas			
Hipólito Yrigoyen	3512/2012 Feedlot y otras actividades de cría	Permitida en zona rural a distancia establecida por Art. 2 s/ cantidad animales (1000 a 9000mts). Zona determinada y hasta 1000 m se permite sin confinamiento (6 vacunos p/ha y 20 ovinos, caprinos, porcinos por ha)	Solicitud de localización — Plan manejo efluentes o excretas sólidas, canales de conducción de efluentes y lagunas para tratamiento — Evaluación de impacto Ambiental
Lincoln	1678/2004 de Feedlot	Define intensivo + de 8 animales x ha, diseñando sistema de cuadrantes a partir de área urbana y fijando en 3000 o 2000 m. Localidades del partido 2000 m a partir delimitación área urbana.	No establece

Pehuajó	98/2009 de Feedlot	P/ Pehuajó, F. Madero, J.J. Paso, Mones Cazón y Guanaco. A) H/ 150 animales a 1000 m cordon; B) 150 animales h/ 400 a 3000 m cordón; C) 400 animales h/ 700 a 4000 m cordón; D) 700 animales h/ 1000 a 5000 m cordon. Establecimiento superior: a evaluación. Chiclana, Nueva Plata, Magdala, evaluación particular. Establece distancias mínimas entre establecimientos. Distancia mínima curso agua superficial: 2500 m, establecimientos educativos o instituciones. 2000 m.	Certificado de radicación — Certificado de Impacto Ambiental
Pellegrini	1102/2010 de Feedlot	Distancia mínima: 4 km del límite de toda planta urbana	Certificado de localización
Rivadavia	3250/2010 Plan de Ordenamiento Urbano	Permitidas en Área Rural. — 5km Ciudad América — 3km resto localidades del partido	Solicitud de localización — Estudio de Impacto Ambiental — Medidas de mitigación de efectos de la actividad — Sistema de depuración de líquidos — Barrera forestal
Salliqueló			
Tres Lomas	876/2009 de Feedlot	Adecuación: a) no inferior a 5000 m del contorno zona urbana p/ establecimientos de más de 300 animales, b) no inferior a 3000 m del contorno zona urbana, p/ establecimientos de 100 a 300 animales, c) No inferior a 1500 m del contorno zona urbana , p/establecimientos de hasta 100 animales, d) No < a 1000 m de clubes de campo, establecimientos educativos, sociales, recreativos y deportivos, vivienda rural —excepción la del propietario-, cuenca de agua endorreica, de origen natural o artificial, e) no inferior a 3000 m de perforaciones de agua para consumo humano masivo	Estudio impacto ambiental: establecimientos superen 3000 animales

Trenque Lauquen	267/1996	Prohibición densidad < 25 animales x ha en radio de 12000 metros contados a partir de la plaza principal de Trenque Lauquen, Berutti, 30 de Agosto	No establece
------------------------	-----------------	--	--------------

Ref: Sin Ordenanza

Fuente: Elaboración propia

El Municipio pionero en regular la instalación de feedlots fue Daireaux. Antes del dictado de la Ordenanza Nº 1020/2006, había sancionado la Nº 577/1996 que prohibía la instalación de los mismos dentro de un radio de 15 kilómetros contados desde la plaza principal, y disponía que los establecimientos existentes debían adecuarse antes del 15 de noviembre de ese año a la nueva norma legal. La firma Ancore S.A. acudió a la justicia aduciendo discriminación, siendo su acción rechazada por la Suprema Corte de Justicia de la Provincia por ser el derecho al ambiente de rango constitucional, y en consonancia con el paradigma de la sostenibilidad⁷⁸.

La cuestión gira siempre alrededor de la subordinación de la propiedad privada al interés público, apareciendo como de vital importancia los límites al dominio en función del orden público ambiental, porque en cuanto la norma impone una restricción o una prohibición a actividades que considera nocivas para el ambiente o la salud pública, comienzan los conflictos de intereses.

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 y/o rural con asentamiento de población agrupada más cercana. En general, al igual que lo que sucede con las normas locales que regulan la aplicación de agroquímicos, no existe uniformidad de criterios entre los distintos municipios, estableciéndose distancias que van desde los 5 kilómetros hasta a los 500 metros del cinturón ecológico. En algunos casos, se establecen diferentes distancias en función de la cantidad de animales por ciclo de engorde o por hectárea.

Los recaudos para su instalación también difieren de municipio a municipio, aunque prima en ellos la solicitud de estudio de impacto ambiental que, de todos modos lo exige 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 1000 animales por ciclo de engorde a 1500 metros del área de población, siempre y cuando exista conformidad de los vecinos linderos. Sin embargo, nada dice sobre el mecanismo para lograr la conformidad ni a quienes se considera linderos en tanto, los eventualmente afectados no necesariamente tienen que ser colindantes.

Aun existiendo ordenanzas que condicionan la instalación de estos establecimientos, y 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 noticias sobre el reclamo de vecinos respecto al funcionamiento de los mismos en zonas no autorizadas. Tal es el caso de Villa Fournier, localidad que aunque no pertenece a ninguno de los trece partidos relevados es cercano a ellos, la que al año 2016 tenía un feedlot con alrededor de 1400 animales a tres cuadras de la última casa del pueblo. Al año 2016, ni el ADA ni el OPDS ni el propio Municipio habían podido dar una respuesta a los habitantes del lugar⁷⁹.

⁷⁸ Ancore S.A. y otro c/ Municipalidad de Daireaux s/ Daños y perjuicios. Sentencia 19 de Febrero de 2002. Suprema Corte de Justicia, La Plata, Buenos Aires.

⁷⁹ <https://www.infocampo.com.ar/escandalo-en-9-de-julio-por-un-feedlot-instalado-a-tres-cuadras-de-la-ciudad/>

6.3. La política pública municipal de suelos del Partido de Daireaux

En la presente Sección se analiza el caso del Plan de Mejoramiento de Suelos del Partido de Daireaux, PBA –en adelante El Plan-. Se trata de una política pública de 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 donde se ha implementado una política municipal de conservación suelos ante la ausencia de políticas semejantes por parte de otros estamentos del gobierno –nacional o provincial-

El Partido de Daireaux se halla ubicado en el centro oeste de la PBA, a 400 km de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, limitando con los partidos de Pehuajó, Hipólito Yrigoyen, Bolívar, Olavarría, General Lamadrid, Coronel Suárez, Guaminí y Trenque Lauquen – en el Mapa II del presente Capítulo se lo puede ubicar geográficamente-. La ciudad cabecera, homónima al partido, posee una población aproximada de 16.000 habitantes. El Partido cuenta con una superficie de 382.000 ha de las cuales el 67% son suelos aptos para agricultura e invernada vacuna, 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 que son llevadas a cabo por unos 800 productores con una distribución de superficie en el cual el 52% tiene menos de 220 hectáreas.

Hasta comienzos de la década del 80, la zona se caracterizó por su producción agrícola ganadera, pero a partir de ese momento se manifiesta en la región un proceso de agriculturización creciente sustentado por los cambios en los precios relativos de los cereales –concomitante con el fenómeno de agriculturización en la zona - y también con 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 el año 2003 con una adhesión al año 2016 del 25% de los productores del Partido -80.311 hectáreas se incorporaron al Plan lo que representa el 47% del área agrícola de la zona norte del partido de Daireaux-.

El Plan se gestó dentro de 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 daban sus tierras en arrendamiento a los pools, eran pequeños propietarios y hasta ese 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 traería consigo reconfiguraciones de las poblaciones que dependen del sector agropecuario. Así lo explica uno de los entrevistados:

“Habían aparecido los pools. El riesgo ya no lo absorbe el pequeño productor sino que cedía su capital que era la tierra a un pool de siembra. Se había configurado como capitalista cuando él en realidad nunca fue capitalista, fue productor. Se encontró con un bien económico alto en su momento y no sabía en dónde invertir y por ahí hacía inversiones malas... Pero también tenía una afectación social. Ya ese individuo que antes consumía en el pueblo ahora tiene tiempo libre y tiene capital, entonces se va a las grandes ciudades a hacer los gastos, ya no gasta en el pueblo. El pueblo se ve afectado por ese sistema que fue introducido por los mercados de concentración y ese productor pequeño que se ve fuera del foco productivo. Ese productor, después de un cierto tiempo que había cedido su capital a los pools, se la devuelven, había perdido el criterio de riesgo, entonces es probable que no quiera asumir más ese riesgo. ¿Entonces qué hace? Vende el campo o malvende su capital. Pero pasa 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 periodo de la sojización entonces eso incidió en que no hubiesen grandes rotaciones con cultivos de trigo, maíz, que dejaran el suelo en mejor condición...”
(Entrevista, Funcionario 9, 2019)

En función de éste realidad que se hizo presente en toda la Región Pampeana, en el Municipio de Daireaux, a través de la Secretaria de Desarrollo, surge una gran preocupación por frenar los efectos que la agriculturización tendría para el ambiente, la sociedad y la economía del partido.

De manera previa a El Plan, se trabajó sobre la concientización de los productores, de cómo se verían afectada su economía y la del lugar en donde vivían y se armó lo que se llamó el PEC, según cuenta uno de los entrevistados:

“...el PEC, Productores en Cambio, que era una asociación civil sin fines de lucro. Todos los productores pequeños en vez de entregar solos a un pool se asociaban para configurar una unidad productiva... tenía un beneficio el pueblo...” (Entrevista, Funcionario 9, 2019)

Tras ésta experiencia asociativa, la Universidad intervino y propuso el Plan de modo que también se trabajara en la dimensión ambiental. De este modo lo contaba un funcionario entrevistado:

“El Intendente y el Secretario de Desarrollo, en el año 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 ello se propuso un estudio relacionado con un análisis sistémico del ambiente a través de los componentes del suelo planteándose los siguientes desafíos: 1) el mantenimiento de una productividad sostenible a través del tiempo; 2) la disponibilidad y 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 ésta pueda llegar a proporcionar (Santanatoglia, 2018).

La estrategia política consiste en que los productores adhieran en forma voluntaria al Plan a cambio de una disminución del 5% de la tasa vial –municipal- de su establecimiento.

Como contrapartida al descuento impositivo, uno de los entrevistados cuenta que los beneficiarios:

“están obligados a planificar y utilizar tecnologías de manejo conservacionistas para distintas escalas de producción...todo productor tienen que plantear un sistema de rotación con trigo, maíz, soja, cebada, girasol, sorgo, lo que sea, y que el balance de toda esa rotación a través de 5 años, la cantidad de carbono que deja en el suelo sea positivo, que no bajen los niveles de materia orgánica de ese suelo. La Universidad le toma una muestra del suelo antes y después de 4 años... no siempre tiene que cumplir con la rotación preestablecida porque muchas veces el mercado me está manejando la condición. Si le estamos obligando a que en un periodo de 4/5 años el 33% de la superficie de su campo esté en rotación.” (Entrevista, Funcionario 9, 2019)

En el año 2007 El Plan obtuvo el Premio Provincial a la Innovación en la Gestión Pública, 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 al año 2016, uno de los entrevistados dijo:

“En el año 2016 se hizo un re empadronamiento 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 un Protocolo del Proyecto de Mejoramiento de los Suelos Partido de Daireaux. El estudio tiene como objetivo seleccionar indicadores de degradación de sistemas de productividad del Partido de Daireaux para elaborar criterios de sostenibilidad.

En resumen, El Plan es un caso de incentivo en política ambiental agrícola de nivel local que ha venido a suplir la inacción del gobierno nacional –aunque respecto de éste se dirá que parcialmente ya que se encuentra involucrada directamente una Universidad Nacional- y provincial en materia de conservación de suelos. El mismo no tiene alcance general ya que solo comprende a los productores que voluntariamente se adhieren al mismo pero bien amerita destacarlo como ejemplo de municipio pionero en la materia.

En éste último Capítulo se vio que la CN garantiza la autonomía a los Municipios pero que la CPBA ha hecho caso omiso a dicha 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 su cargo la salubridad de los mismos 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 (Art. 5º del Decreto Ley Provincial Nº 8912/77). En uso de estas atribuciones es que han dictado las ordenanzas referentes a la aplicación de agroquímicos y sobre instalación

feedlots en los partidos del noroeste bonaerense que se han relevado. Esto en tanto, la Ley Provincial de Agroquímicos N°10.699/88 y su Decreto Reglamentario N° 499/91 resultan insuficientes y la Ley Provincial N° 14.867/16 que regula los establecimientos de feedlots no ha sido reglamentada.

Algunos Municipios han aprovechado 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 de orden nacional, provincial o municipal, lo que se evidenció también fue la inexistencia de controles por parte de la autoridad administrativa que hacía que las mismas fueran violentadas.

Asimismo, se puso de manifiesto la violación por parte de los Municipios de normas de superior jerarquía 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 vino a suplir la falta de políticas desde otros niveles de gobierno.

CONCLUSIONES

En la presente tesis se abordó una problemática compleja, relacionada con el actual modelo de producción agropecuaria, con el proceso de agriculturización, con los problemas ambientales que causa en un ámbito territorial acotado, la Provincia de Buenos Aires, y con las políticas y normativas que se formularon para afrontarlos. De los problemas que genera el modelo productivo se tomaron dos procesos que resultan omnicomprendivos 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 los años 2002-2016), y 3) Analizar cuáles son las principales falencias el marco institucional, político y normativo para responder a los desafíos ambientales.

Es decir, 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 analizaron 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. Esto es, se hizo necesario exponer el nivel nacional, para luego centrarnos en la PBA y, además, se tomaron casos sub-provinciales a fin de dar cuenta cómo los municipios fueron abordando la cuestión.

El paradigma del DS, que se analizara en el Capítulo II, como un enfoque multidimensional, comprensivo del Desarrollo Humano, del Desarrollo Económico y de la Integridad Ambiental se constituyó en nuestro eje rector. Es decir, se trató de ver de qué manera se incorporaba la lógica de la sustentabilidad a las políticas públicas, a las normativas y a la institucionalidad ambiental.

Se señalaron como hipótesis las siguientes.

- No obstante haber incorporado la Reforma Constitucional del año 1994 los derechos ambientales y de haber receptado el paradigma del DS, la misma 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 consecuencia del nuevo modelo productivo agropecuario que se ha instalado en el país.
- Tampoco la PBA, que ha avanzado con un modelo agro-productivo 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 periodo 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, afectando el Desarrollo Humano, Económico y 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 y que a continuación se exponen junto con otros hallazgos. A tal fin, resultaron fundamentales las observaciones participantes que posibilitaron comprender el alcance de las normas, de las políticas como así también el alcance de algunas propuestas como la de las Buenas Prácticas Agrícolas, resultando complementarias de la información producida en las entrevistas y en el análisis normativo. Esto es:

A partir de la pregunta que nos obligara a hacernos Amílcar Herrera (Capítulo I) respecto a si existe una política explícita y una implícita, nos encontramos en condiciones de afirmar que efectivamente existe una “política ambiental agropecuaria” explícita, que obtiene su reconocimiento expreso, a nivel nacional, a partir de la Reforma Constitucional del año 1994, cuando mediante el Art. 41 se reconocen los derechos ambientales y se introduce el paradigma del DS y luego a través de la LGA (Capítulo IV) . Lo propio haría la PBA en su Constitución y al dictar su ley provincial de ambiente (Capítulo V). Sin embargo, no se ha desarrollado una política ambiental agropecuaria nacional ni tampoco provincial, lo que ha permitido que el proceso de agriculturización no sólo se instale en la PBA sino que avance sin reparos sobre los impactos ambientales generados por el modelo. Esta convalidación por parte de los dos niveles de Estado de este modelo de desarrollo productivo se constituye en la política implícita. Política 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 socio-ambientales, se destaca el poco grado de autonomía que poseen en países como Argentina en donde las democracias poseen ciertas características peculiares. En efecto, nuestro país se caracteriza, entre otras cuestiones, por inestabilidades institucionales y crisis económicas que dificultan la elaboración de ciertas políticas como la ambiental agropecuaria, que quedan subordinadas a otras prioridades del Gobierno, sobre todo de índole económica. Esto se ha puesto de manifiesto especialmente en el Capítulo IV 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 hay que examinarlas desde el régimen político y desde el gobierno nos 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 de las mismas por parte de la cartera ambiental, tanto a nivel nacional como provincial y un abordaje relativamente menor por la agropecuaria nacional (Capítulos IV y V). Además se observó la falta de instrumentos normativos en ambos niveles para reglar la problemática. Por el otro, e íntimamente relacionado con lo anterior, no puede pasar por alto como los intereses privados prevalecen sobre lo público. En la Provincia de Buenos Aires, las consecuencias ambientales del proceso de agriculturización no han sido objeto de proyecto de políticas públicas, ni de normativas. A pesar de las demandas sociales que se desarrollan 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 Organismo Provincial de Desarrollo Sostenible, es conocido por su no actuación en la materia agropecuaria o directamente desconocido por otros actores

estatales, (Capítulo V y VI). La falta de políticas, de normas y de respuesta por parte de los organismos competentes, ha acrecentado los reclamos socio-ambientales, que cada vez presentan 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 producto 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 del año 1994 que al incorporar un nuevo orden jurídico ambiental y receptor el paradigma del Desarrollo Sostenible, determina la competencia entre la Nación y las Provincias, estableciendo que corresponde a aquélla dictar las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental y a éstas el dominio originario sobre los recursos naturales. En primer lugar, la Reforma si bien es innovadora al introducir los derechos ambientales, el paradigma del Desarrollo Sostenible y mecanismos para su tutela judicial, al dejar el dominio de los recursos naturales en manos de las Provincias, ha visto limitada su capacidad de coordinación interjurisdiccional y su competencia tanto para diseñar como para implementar una política agropecuaria nacional, encontrándose subordinada al resto de las Provincias (Capítulo IV). Esto a pesar de la creación por parte de la Ley General de Ambiente (nacional) del COFEMA, como ámbito apropiado para concertar políticas ambientales, en este caso, entre el organismo y la PBA. En el seno del mismo, 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 IV). Al quedar los recursos en manos de las Provincias, la Nación no tiene poder sobre los mismos y cada Provincia, como es el caso de la Provincia 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 con las políticas económicas del país, lo cual le impedirían tomar decisiones de manera autónoma (Capítulo IV). Ha sido tema recurrente en esta investigación el rol del Banco Central y del Ministerio de Economía como entidades que han dependido de la producción agropecuaria en el periodo investigado. En tanto el Estado Nacional ha necesitado de las retenciones impositivas que se le han realizado a los cultivos en los últimos años para fines relacionados con el Desarrollo Humano del país, resulta muy difícil introducir la política ambiental agropecuaria como prioridad en la agenda general de gobierno (Capítulo IV).

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 sólo la ambiental y la agropecuaria- que hagan posible el diseño y la implementación de políticas públicas. Se han observado acciones concretas (Capítulo IV) pero actuando territorialmente en forma aislada, como el Plan de Desarrollo del Sudoeste, sin una mirada integral sobre la problemática (Capítulo V). Se exceptúa el Plan Municipal de Suelos del Partido de Daireaux que sí tiene una visión del Desarrollo Sostenible pero que representa un caso único en la Provincia de Buenos Aires

(Capítulo VI). Para dar respuesta a los desafíos que se derivan del proceso de agriculturización, deben fortalecerse las capacidades estatales y darse los espacios institucionales coordinadamente para la negociación y el tratamiento del conjunto de problemas con la participación de todos los actores involucrados.

Respecto al interrogante 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 existieron a nivel nacional. Se ha destacado aquél del año 2015 del Ministerio de Agricultura de la Nación, que a través de la Resolución N° 285, crea una comisión de trabajo para formular un anteproyecto de Ley de Suelos –materia pendiente en tanto no existe una ley de presupuestos mínimos en la materia- y por el cual propicia políticas públicas en defensa del suelo argentino. También se mencionó el Proyecto de Ley de Contratos Agrarios de la Sesión Ordinaria N° 534 de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación del año 2008 que pretendía modificar la ley de contratos agrarios terminando con el uso abusivo de las cláusulas accidentales que atentan contra la conservación del recurso al obstaculizar la rotación de cultivos e intentaron dar respuesta a problemas sectoriales (Capítulo IV).

Finalmente, otro de nuestros interrogantes es si 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. En cuanto a éste punto respecta, ni a nivel nacional a través del Ministerio de Agricultura ni de la Secretaria de Medioambiente, ni a nivel Provincial por medio del Ministerio de Agroindustria ni del Organismo Provincial de Desarrollo Sostenible, se han detectado mecanismos institucionales formales ni políticas que busquen la integración de los temas productivos con los ambientales, con incidencia en la Provincia de Buenos Aires⁸⁰. La Provincia, no sólo se ha observado con menos capacidad que la Nación para impulsar una política ambiental agropecuaria, sino que también se la vio 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 serían otro obstáculo para la articulación de una política integradora. A ello se suma que los propios funcionarios provinciales desconocen la institucionalidad provincial (Capítulo V y VI). 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 tanto a nivel nacional, como a nivel provincial como a nivel 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. Ello ha dado lugar a legislación sub-provincial, traducida en ordenanzas municipales, y que son muy disímiles en cada partido, que han abordado problemas derivados de la

⁸⁰ 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) en dónde desde el año 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 aquéllas que aún conservan una superficie significativa con bosque nativo.

agriculturización. Esto da cuenta de la incapacidad de la PBA de poder coordinar el poder de policía con sus propios municipios (Capítulo VI).

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 – N. y Gallopín (2007) cuando denominaron a las transformaciones productivas sucedidas “síndrome de agriculturización”. En el mismo, estos autores habían destacado dos obstáculos para la transición hacia el DS: por un lado la fragmentación de las legislaciones y los mandatos institucionales, a los cuales se agrega no sólo la fragmentación. En efecto, el marco normativo nacional adolece de una ley de presupuestos mínimos de suelo y de una ley de presupuestos mínimos de aplicación de agroquímicos. 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 Provincia de Buenos Aires, detuvo su producción normativa ambiental agropecuaria a partir del proceso de éste fenómeno –a excepción de temas muy puntuales-, violentando 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 (Art. 28 CPBA), además de la propia Carta Magna Nacional y los tratados internacionales.

Por el otro, los autores citados destacaron la escasa coordinación entre las políticas económicas, sociales y ambientales. Le sumamos a la falta de coordinación la inexistencia de integración entre los temas productivos y ambientales, tanto a nivel nacional, de la PBA como municipal, que atentan contra una verdadera política pública ambiental que incorpore la lógica de la sustentabilidad a las mismas.

En esta instancia final, se espera que la presente tesis aporte a una mirada integral sobre las acciones públicas que se llevaron adelante, también las que se omitieron llevar, y los problemas estructurales de ese accionar, tanto a nivel nacional como a nivel provincial para afrontar los problemas ambientales que causa el síndrome de agriculturización en la Provincia de Buenos Aires. Y 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 hay que seguir. Un camino en donde prime una mirada multidisciplinar y omnicomprensiva del problema.

Una de las primeras tareas a emprender es iniciar el diálogo entre todos los niveles y con todas las partes involucradas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aizen, M., Garibaldi, L., Dondo, M. (2009) La expansión de la soja y diversidad de la agricultura argentina. *Ecología Austral*, 19, 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., Buccellato, I. (2003) Implicancias del cambio de la política agrícola de los estados unidos. *Revista de la CEPAL*, 81, pp. 143-146.
- Bernardos, J., 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 *Hacia esa agricultura productiva y sostenible en la pampa* (pp. xx-xx). Buenos Aires: Orientación Gráfica editora.
- Casas, R., Albarracín, G.F. (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., Aguilar Rascon, O. (2012). Desarrollo sostenible (semblanza histórica). *Revista del Centro de Investigación. Universidad La Salle*, 10(37), pp. 101-121.
- Cruzate, G., 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 II Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial, La Plata. Recuperado de <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/39461>
- de la Fuente, E.B., Suárez, S.A. (2008). Problemas ambientales asociados a la actividad humana en la agricultura. *Ecología Austral*, 18, pp. 239-252.
- de Miguel, C., 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., Crespo, C. (2017). El trabajo grupal como forma de afrontar el desafío de producir sin agroquímicos. En *Memoria técnica 2016-2017* (pp. 108-109) General Villegas: Ediciones INTA.
- Díaz-Bravo, L., Torruco-García, U., Martínez-Hernández, M., 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., 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.
- Giglio, N. (2001). *La dimensión ambiental en el desarrollo de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL. 265 p.
- Göbel, B., Góngora-Mera, M., 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 *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. *Redes: revista de estudios sociales de la ciencia*, 2(5), pp. 117-131.
- Herrero, M.A, 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 de: 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 VII Congreso Argentino de Administración Pública, "Liderazgo, equidad y sustentabilidad", Mendoza. Recuperado de http://www.ungs.edu.ar/ms_ico/wp-content/uploads/2014/10/pol%c3%adtica-ambiental-en-la-provincia-de-buenos-aire-isuani-20131.pdf
- Juliá, M.S. (2010). Aspectos del desarrollo institucional ambiental en argentina. *Revista 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). Editorial Advocatus. Córdoba, argentina.
- Juliá, M.S., 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., Le Gàles, P. (2014). Sociología de la acción pública. México D.F.: El colegio de México. P. 142
- López Pardo, Iván (2015). Sobre el desarrollo sostenible y la sostenibilidad: conceptualización y crítica. *Barataria*, 20, 111-128
- López Recalde, C.D., López Hernández, E.S., Ancona Peniche, I. (2005). Desarrollo sustentable o sostenible: una definición conceptual". *Horizonte sanitario*, 4(2), 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., Latorra, P., Morello, J., Murmis, M.R., Pengüe, W., Pinero, M., Podestá, G., Satorre, E.H., Torrent, M., Torres, F., Viglizzo, E., Caputo, M.G., 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., 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 Rio+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, 337-346.
- ONU (1987). *Informe de la Comisión Mundial sobre el medio ambiente y el desarrollo "Nuestro futuro común"*. Recuperado de http://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_Lecture_1/CMMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf
- Oszlak, O., O'Donnell, G. (1995) Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2(4), pp. 99-128.
- Oszlak, O., 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)
- Patrouilleau, M.M., Mioni, W.F., Aranguren, C.I. (2017). *Políticas públicas en la ruralidad argentina*. Buenos Aires: Ediciones INTA. 358 p.
- Patrouilleau, R.D., Kozel, A., Lacoste C. (2015). *Un nudo en el foco: vigilancia prospectiva del sistema agroalimentario argentino 2015*. Buenos Aires: Ediciones INTA. 135 p.
- Pengüe, 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 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.
- Repetto, F. (2004). *Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina*. Washington D.C.: INDES-BID. 40 p. (Serie de documentos de trabajo, I-52)
- Sánchez, V., 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., 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), 9p. 24-31.
- Sautu, R. (2003). Todo es teoría: objetivos y métodos de investigación. Buenos Aires: Ediciones Lumiere.
- Sen, A. (2000). Desarrollo y libertad. Barcelona: Planeta. 440 p.
- Silvetti, F., 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 de <https://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/MAv16n32a08/6864>
- Trucco, M., Netri, B. (2006). Conflicto por las papeleras. Recurrir a la corte internacional de justicia es la mejor solución? Recuperado 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. (2004). El paradigma del desarrollo humano. En *Readings in human development*. Estados Unidos: Oxford University Press.
- Uranga, W., Vargas, T., Guastavino, M., Garc3a, F., 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., Jobbagy, 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 *El estado y las pol3ticas p6blicas en Am3rica Latina*. La Plata: UNL.
- Zeballos de Sisto, M.C. (1994) *Dos d3cadas de legislaci6n ambiental en Argentina*. Buenos Aires: A-Z. 656 p.

APÉNDICE METODOLÓGICO

ANEXO I: MODELO DE CONSEMIENTO INFORMADO

Yo, _____, identificado con Documento Nacional de Identidad N° _____ participaré de manera voluntaria en la investigación realizada por Fernanda Hernández Toso, sobre intensificación agropecuaria desde un triple enfoque del desarrollo sostenible –económico, humano, ambiental-, que es requisito para obtener el grado de Magíster en Desarrollo Humano en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO-. Declaro que he recibido la información suficiente sobre la definición y alcances del proyecto, entendiendo que participaré de una entrevista, que será grabada por la investigadora y que le permitirán analizar la política pública ambiental argentina a partir del año 2002, en particular de la Provincia de Buenos Aires, en materia agropecuaria.

Además, reconozco las siguientes implicaciones:

- No habrá gastos ni remuneraciones por la participación en el proyecto, ni para el investigador ni para mí como participante.
- Tendré derecho a estar informado sobre los avances y culminación del proyecto.
- Los datos obtenidos en la investigación serán manipulados con estricta confidencialidad.
- Puedo solicitar el retiro de mi participación y uso de mi información en cualquier momento.

Firmado en la ciudad de _____ el día ____ del mes de ____ de 2019.-

Nombre: _____

Firma: _____

ANEXO II: BOSQUEJO DE GUIA DE PAUTAS DE ENTREVISTA

1. Datos personales, estudios y trayectoria profesional.
2. Función actual
3. El interés por el ambiente, ¿nace con la reforma constitucional del 94?
4. ¿Cómo era la articulación de tareas entre Nación y Provincia? –Ministerio Agricultura Nación/ Secretaría Ambiente Nación/ INTA/ Ministerio Agroindustria
5. Teniendo en cuenta que por mandato constitucional los recursos naturales son de dominio originario de las provincias y siendo funcionario nacional o respondiendo al área nacional, ¿cómo proyectaban políticas públicas que comprendiesen a los mismos?
6. ¿Cómo se aborda el tema ambiental desde el ámbito de sus funciones? Línea de prioridades producción/ambiente –circularidad desarrollo humano-desarrollo económico – ambiente.
7. ¿Existe un Consejo Federal de Medio Ambiente integrado por un representante de las provincias, ¿interactuó con ustedes?
8. La autoridad de aplicación en materia ambiental en la PBA es el OPDS, ¿cómo se relacionó con ustedes? ¿Existió articulación, recomendaciones, directivas?
9. ¿Poseen presupuesto para planes relacionados con el ambiente?
10. ¿Existen planes de preservación, recuperación o conservación del suelo?
11. Plan de Desarrollo del Sudoeste Bonaerense –Ley 13.647- de desarrollo integral de la región
12. Existió en la región sudoeste de la PBA otro Proyecto de intervención directa financiado por el Fondo de Adaptación al Cambio Climático de las Naciones Unidas (FA), “Aumento de la resiliencia climática y mejora de la gestión sustentable de la tierra en el sudoeste de la Provincia de Buenos Aires” y que fuera implementado por la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación como ejecutor a nivel nacional y en cooperación con el Organismo Provincial para el Desarrollo Sustentable de la provincia de Buenos Aires (OPDS) durante el periodo 2014-2018. ¿Podrá ampliar sobre el mismo?
13. SENASA. Acciones llevadas a cabo en materia ambiental
14. Intensificación / Sostenibilidad ambiental. Su relación.

ANEXO III. ENTREVISTAS SEMI-ESTRUCTURADAS A INFORMANTES CLAVE

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 y/o consultores científicos o académicos; 2) Que el organismo para el cual presta o prestare servicios tenga vinculación directa con el sector agropecuario nacional o provincial; 3) Que posea conocimientos directos de sector agropecuario y su dinámica productiva. La totalidad de las entrevistas fueron realizadas entre los meses de abril y agosto del año 2019.

ENTREVISTADO Y AÑO	CARGOS EJERCIDOS
Funcionario 1 2019	Presidente de organismo nacional, 2011-2009 Presidente de organismo nacional, 2008 Subsecretario de Secretaría de la Nación, 2007 Director Regional de organismo nacional, 2007-1992
Funcionario 2 2019	Director Regional de organismo nacional, 2019-2008 Director de organismo nacional, INTA, 2008-2000
Funcionario 3 2019	Secretario de la Nación, 2008 Presidente de organismo nacional, 2008-2003 Vicepresidente de organismo nacional, 2003 Director Provincial de ministerio provincial, 2000 Director Ejecutivo de Región de organismo nacional, 1999 Coordinador Nacional del Programa, 1996 Director de organismo nacional, 1996-1993
Funcionario 4 2019	Alto cargo en Facultad provincial, 2005-2001 Alto cargo en Facultad provincial, 1993-1990
Funcionario 5 2019	Alto cargo en coordinación de organismo nacional, 2014-2005
Funcionario 6 2019	Subsecretario de secretaría, 2008 Jefe de Gabinete de secretaría, 2006-2003 Subsecretario de secretaría, 2000
Funcionario 7 2019	Alto cargo en coordinación de organismo nacional, 2009-1993 Director Regional de organismo nacional, 1992-1987
Funcionario 8 2019	Director organismo nacional 2014-2019 Asesor consejo local organismo nacional, 2014-2011 Miembro Consejo Directivo organismo nacional, 2003-2000 Alto cargo en Facultad provincial, 2001-1995 Consejero de Centro Regional de organismo nacional, 1999-1997 Alto cargo en Facultad provincial, 1994-1991
Funcionario 9 2019	Alto cargo en Consejo Directivo Regional de organismo nacional, 2016-2011 Alto cargo en Consejo Directivo Regional de organismo nacional, 2006-2001 Alto cargo en Facultad nacional, 2019-1984

Funcionario 10 2019	Director de Centro de Investigaciones de organismo nacional, 2016 Secretario en ministerio, 2015-2013 Director de organismo nacional, 2013-2006
Funcionario 11 2019	Director Provincial de ministerio 2019-2016 Director de área de ministerio provincial, 2015-2014 Director de área de ministerio provincial, 2009-2008 Coordinador Nacional de organismo nacional, 2008-2007
Funcionario 12 2019	Coordinador Proyecto organismo nacional, 2018-2008
Funcionario 13 2019	Director Área de ministerio provincial, 2017- 2019 Responsable Área ministerio provincial 2016—1982
Funcionario 14 2019	Secretario de Desarrollo de municipio, 2019-2001 Asesor consejo local organismo nacional

Fuente: Elaboración propia

La elección de los entrevistados se justifica en tanto constituyen informantes clave por sus conocimientos específicos en la temática en tanto funcionarios públicos y en algunos casos promotores de políticas públicas. Muchos de ellos, además, están formados técnicamente en la temática y tienen una visión multidimensional sobre el DS

La selección de los entrevistados obedeció, además, a que tienen la potestad de asesorar a otras instancias o de actuar como consultores de éstas, como así también de planificar e implementar políticas públicas ambientales o políticas para el sector agropecuario.

ANEXO IV. OBSERVACIONES PARTICIPANTES

2019 Mayo. 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 de la EEA.

2018 Octubre. 34° Jornada sobre Buenas Prácticas de Aplicación y Manejo de Fitosanitarios llevada a cabo en la Ciudad de General Villegas, por el Ministerio de Agroindustria de la PBA.

2016 Septiembre. Reunión N° 274 del Consejo Regional Buenos Aires Norte, INTA en la Ciudad de Chivilcoy, PBA. Presentación del desarrollo e implementación de la “Receta Agronómica Digital”.

2016 Julio. Reunión N° 272 del Consejo Regional Buenos Aires Norte, INTA en la Ciudad de Mercedes, PBA. Taller de Cambio Rural II conjunto CRBAS - CRBAN

2016 Junio. Reunión N° 271 del Consejo Regional Buenos Aires Norte, INTA en la Ciudad de Pergamino, PBA. Presentación de investigador de la UNGS-CONICET sobre el mercado mundial de cultivos transgénicos: situación en 2016 y proyecciones posibles.

2016 Mayo. Reunión N° 270 del Consejo Regional Buenos Aires Norte, INTA en la Ciudad de San Nicolás, PBA. Reunión Consejo Asesor Técnico Científico CRBAN.

2016 Abril. Reunión N° 269 del Consejo Regional Buenos Aires Norte, INTA en la Ciudad de Lobos, PBA. Plan de Cuencas: Convenio específico IHLLA UNC PBA con CRBAS -CRBAN. Recorrida de las instalaciones demostrativas de producción de cerdos (sistema intensivo y a campo).

2016 Marzo. Reunión N° 268 del Consejo Regional Buenos Aires Norte, 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.

2015 Septiembre. Reunión N° 263 del Consejo Regional Buenos Aires Norte, 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).

2015 Julio. Reunión N° 261 del Consejo Regional Buenos Aires Norte, INTA en la Ciudad de Bolívar, PBA. Síntesis 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.

2015 Junio. Reunión N° 260 del Consejo Regional Buenos Aires Norte, INTA en la Ciudad de Junín, PBA. Presentación por investigador UNGS – CONICET “La innovación agrícola y el cambio estructural en

Argentina". Evolución del Programa PROFEDER. Visita a campo de un productor que realiza investigación sobre la implementación de Sistema Agro-Forestal-Apícola.

2015 Mayo. Reunión N° 259 del Consejo Regional Buenos Aires Norte, INTA en la Ciudad de Lincoln, PBA. Informe sobre el VI 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.

2015 Abril. Reunión N° 258 del Consejo Regional Buenos Aires Norte, 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 el funcionamiento de la Cuenca del Río Arrecifes.

2015 Marzo. Reunión N° 257 del Consejo Regional Buenos Aires Norte, INTA en Río Luján, PBA. PROFEDER – Cambio Rural II: perfil del programa, herramientas y cuadro de situación. Capacidades institucionales para gestión de habilitaciones o permisos ante SENASA en proyectos de desarrollo local. Encuentro con miembros de la Cooperativa de Productores Familiares de Escobar, integrantes de Cambio Rural.

2015 Febrero. Reunión N° 256 del Consejo Regional Buenos Aires Norte, 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. RECOPIACION DE LEYES AMBIENTALES NACIONALES PERIODO 1984-2015⁸¹

Presidencia	Ley	Año	Tema
ALFONSIN, R. (1983-1989)	23.083	1984	Carbón residual – Comercialización
	23.089	1984	Convenio estableciendo la Organización Latinoamericana de Energía
	23.094	1984	Monumento Natural - Declaración a la Ballena Franca Austral
	23.196	1985	Convenio de Cooperación Minero con Polonia
	23.287	1985	Declaración de Interés Nacional de la producción dealconaftas
	23.290	1985	Parque Nacional Nahuel Huapi. Modificación de límites. Transferencia a la Provincia
	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 atmosfera, 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 exploratorios en subsuelo
	23.425	1987	Enmienda al estatuto del Organismo Internacional de Energía Atómica
	23.444	1986	Restricciones a la publicidad de tabaco, cigarrillos, 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 Republica
	23.582	1988	Tratados y Convenios Internacionales. Convenio para la conservación y el manejo de la vicuña suscrito en Lima
23.614	1988	Promoción Industrial (derogada)	

⁸¹ Fuente: Sitio web www.infoleg.gov.ar; JULIÁ, M et al. (2015) y ZEBALLOS DE SISTO, M. (1994).-

	23.615	1988	Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento (COFAPyS). Creación como organismo autárquico.
	23.617	1988	Protocolo de Cartagena de Indias. Aprobación.
	23.620	1988	Convenio sobre protección física de materiales nucleares
MENEM, C.S. (1989-1999)	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 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 lotes de la Reserva Nación Lanin
	23.778	1990	Protocolo de Montreal relativo a sustancias que agotan la capa de ozono
	23.802		Proyecto Hidroeléctrico Los Blancos de la Provincia de Mendoza
	23.829	1990	Convenio de Cooperación con Uruguay para prevenir 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 Comercio Internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestre
	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 sobre el transporte transfronterizo de sustancias peligrosas
	24.026	1991	Comisión Nacional de Energía Atómica. Autorización para provisión gratuita de material radioactivo al centro de Comodoro Rivadavia
	24.040	1992	Sustancias controladas incluidas en el Anexo A del Protocolo de Montreal
	24.041	1992	Hidrocarburos. Poder de Policía de las Provincias
	24.046	1992	Acuerdo con Brasil para uso pacífico de energía nuclear
	24.048	1992	Protocolo Adicional entre Argentina y Brasil
	24.051	1992	Residuos Peligrosos
	24.063	1992	Parques Nacionales. Creación del Parque Nacional Pre-Delta de la Provincia de Entre Ríos

24.065	1992	Electricidad. Normas que rigen la generación, transporte, 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 la 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 pacifico 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 de 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	Convención 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 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 los años 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994
24.543	1995	Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar
24.583	1995	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 sobre 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 Rio Pilcomayo

	24.701	1996	Aprobación de la Convención sobre Lucha contra la Desertificación de los países afectados por Sequia o Desertificación
	24.702	1996	Establecimiento de diversas especies como Monumentos Naturales
	24.776	1997	Aprobación de la Convención sobre Seguridad Nuclear adoptada en Viena el 20 de septiembre 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 suscrito con Paraguay
	24.857	1997	Estabilidad fiscal para la actividad forestal
	24.898	1997	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 Radioactivos
	25.048	1998	Aprobación del Convenio sobre Conservación de los Recursos Icticos en los Ríos Paraguay y Paraná
	25.052	1998	Prohibición de cazar orcas en 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 Icticos en los Ríos Paraná y Paraguay
	25.127	1999	Ley de Sistemas de Producción Agropecuaria, Ecológica, Biológica u Orgánica
	25.137	1999	Aprobación del Protocolo de 1992 que enmienda el Convenio Internacional sobre responsabilidad civil por daños por contaminación de hidrocarburos
	25.260	2000	Apruébese el Anexo V del Protocolo al 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
DE LA RUA, F. (1999-2001)	25.278	2000	Convenio Rotterdam - Consentimiento Fundamentado Previo (PIC) – Plaguicidas
	25.279	2000	Aprobación Convención Conjunta sobre seguridad en la gestión de combustible gastado y sobre seguridad en gestión de desechos radioactivos
	25.335	2000	Aprueba las enmiendas a la Convención sobre Humedales y el texto ordenado de la Convención sobre Humedales
	25.378	2001	Declara de Interés Nacional la restauración del medio ambiente en la cuenca minera Rio Turbio, Provincia de Santa Cruz
	25.388	2001	Aprueba el Acuerdo de Cooperación en Materia Ambiental entre la República Argentina y la Republica Tunecina
	25.389	2001	Aprobación de Enmienda al Protocolo de Montreal sobre sustancias que agotan la capa de ozono

	25.438	2001	Aprobación del Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático
	25.463	2001	Declara Monumento Natural a la Panthera Onca
	25.509	2001	Crea el derecho real de superficie forestal
DUHALDE, E. (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	Acepta la cesión de la jurisdicción de la Reserva Natural Estricta "El Leoncito" efectuada por la Provincia de San Juan
	25.670	2002	Presupuestos mínimos para la gestión y eliminación de PCBs
	25.675	2002	Ley General de Ambiente - Bien Jurídicamente Protegido
	25.679	2002	Declara de Interés Nacional la cría del ñandú petiso y del suri 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
	KIRCHNER, N. (2003-2007)	25.831	2004
25.841		2004	Aprobación de Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR, suscripto en Asunción
25.846		2004	Instituyese el 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 23.879 de Obras Hidráulicas
26.011		2005	Convenio de Estocolmo. Contaminantes Orgánicos Persistentes (COPs)
26.021		2005	Declaración del pez dorado de interés nacional
26.093		2006	Régimen de Regulación y Promoción para la Producción y Uso Sustentable de Biocombustibles
26.106		2006	Aprueba la Enmienda del Protocolo de Montreal Relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono suscripto en Beijing en 1999
26.107		2006	Aprueba el Acuerdo sobre Conservación de Albatros y Petreles
26.128		2006	Acuerdo con el Gobierno de la República de Perú sobre Cooperación en Materia de Desastres
26.168		2006	Crea la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo como ente de derecho público interjurisdiccional
26.184		2006	Pilas y baterías primarias. Prohibición de su fabricación, ensamblado e importación
26.190		2007	Declara de interés la generación de energía eléctrica a partir del uso de fuentes de energía no renovables

FERNANDEZ, C (2007-2015)	26.631	2007	Presupuestos Mínimos de Bosques Nativos
	26.562	2009	Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para 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, Promoción y Consumo de productos elaborados con tabaco
	26.815	2013	Manejo del Fuego
	27.279	2016	Gestión de Envases Vacíos de Fitosanitarios