

**PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

**CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES (CFI)**

**ESTUDIO: REGULACIÓN Y GESTIÓN SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS  
NATURALES DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

**INFORME FINAL<sup>1</sup>**

**FEBRERO 2024**

FUNDAR - Área de Recursos Naturales

Coordinación: Carlos Freytes - Juan O'Farrell

Equipo de trabajo: Victoria Arias Mahiques – Tomás Allan –

Verónica Gutman - Eliana Spadoni- Antonia Firpo

---

<sup>1</sup> Este informe incorpora los comentarios realizados en enero del 2024 por parte del Consejo Federal de Inversiones a la primera versión del Informe Final de Sistematización de Resultados presentado en diciembre de 2023. La presente entrega consolida el Producto Final del Proyecto "Generación de capacidades para la regulación y gestión sostenible de los recursos naturales de la Provincia de Buenos Aires" - Provincia de Buenos Aires - EX-2021-00054810-CFI-GES#DCS.

# ÍNDICE GENERAL

<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	<b>6</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>10</b>
<b>ETAPA I (TAREAS 1 A 6)</b>	<b>12</b>
<b>Unidad Regional Paraná. Avances de desarrollos inmobiliarios sobre humedales</b>	<b>21</b>
Tarea 1: Unidad Regional Paraná - Avances de desarrollos inmobiliarios sobre humedales. Caracterización económica	21
Tarea 2: Unidad Regional Paraná - Avances de desarrollos inmobiliarios sobre humedales. Relevamiento del marco normativo e institucional	26
Tarea 3: Unidad Regional Paraná - Avances de desarrollos inmobiliarios sobre humedales. Impactos socioambientales y conflictividad.	30
Tarea 4: Unidad Regional Paraná - Avances de desarrollos inmobiliarios sobre humedales. Formulación de guía de pautas para entrevistas a informantes claves.	36
Tarea 5: Unidad Regional Paraná - Avances de desarrollos inmobiliarios sobre humedales. Mapeo de Actores Clave Involucrados (stakeholder analysis) y realización de entrevistas a informantes clave.	37
Tarea 6: Unidad Regional Paraná - Desarrollos inmobiliarios sobre humedales. Informe de diagnóstico (síntesis)	51
<b>Unidad Regional Costa. Pesca artesanal</b>	<b>59</b>
Tarea 1: Unidad Regional Costa - Pesca artesanal. Caracterización de la actividad	59
Tarea 2: Unidad Regional Costa - Pesca artesanal. Relevamiento del marco normativo e institucional	62
Tarea 3: Unidad Regional Costa - Pesca artesanal. Impactos socioambientales y conflictividad	69
Tarea 4: Unidad Regional Costa - Pesca artesanal. Formulación de guía de pautas para entrevistas a informantes claves.	75
Tarea 5: Unidad Regional Costa - Pesca artesanal. Mapeo de Actores Clave Involucrados (stakeholder analysis) y realización de entrevistas a informantes clave.	77
Tarea 6: Unidad Regional Costa - Pesca artesanal. Informe de Diagnóstico (síntesis)	93
<b>Unidad Regional Pampa. Actividades pecuarias intensivas</b>	<b>100</b>
Tarea 1: Unidad Regional Pampa - Actividades pecuarias intensivas. Caracterización económica	100
Tarea 2: Actividades pecuarias intensivas - Unidad Regional Pampa. Relevamiento del marco normativo e institucional	102
Tarea 3: Unidad Regional Pampa - Actividades pecuarias intensivas. Impactos socioambientales y conflictividad	111
Tarea 4: Unidad Regional Pampa - Actividades pecuarias intensivas. Formulación de guía de pautas para entrevistas a informantes claves.	117
Tarea 5: Unidad Regional Pampa - Actividades pecuarias intensivas. Mapeo de Actores Clave Involucrados (stakeholder analysis) y realización de entrevistas a informantes clave.	118
Tarea 6: Unidad Regional Pampa - Actividades pecuarias intensivas. Informe Diagnóstico (síntesis)	133
<b>ETAPA II (TAREAS 7 A 10)</b>	<b>138</b>
Tarea 7: Diseño y preparación de los talleres para la validación del Informe Diagnóstico y el relevamiento de perspectivas	139

Tarea 8. Taller 1: Presentación y Validación del Informe Diagnóstico con el equipo del Ministerio de Ambiente de la Provincia de Buenos Aires	141
Tarea 9. Taller 1: Presentación y Validación del Informe Diagnóstico para la Unidad Regional Pampa - Actividades Pecuarias Intensivas	144
Tarea 9. Taller 2: Presentación y Validación del Informe Diagnóstico para la Unidad Regional Paraná - Desarrollos Inmobiliarios	148
Tarea 9. Taller 3: Presentación y Validación del Informe Diagnóstico para la Unidad Regional Costa - Pesca Artesanal	150
Tarea 10: Informe de Sistematización Preliminar (síntesis)	152
<b>ETAPA III (TAREA 11 Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA)</b>	<b>154</b>
Tarea 11: Realización de Taller con el Ministerio de Ambiente de presentación de resultados del Informe de Sistematización Preliminar	154
Recomendaciones de Política	155
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>161</b>
Anexo I - Entrevistas realizadas	166
Anexo II - Tarea 7: NOTA CONCEPTUAL - Propuesta original de realización de 6 talleres de Retroalimentación con los actores clave: consulta y discusión del informe de diagnóstico	168
Anexo III. NOTA CONCEPTUAL . Propuesta de ajustes de los talleres de retroalimentación con los actores clave	176
Anexo IV - Informe Tarea 10	178

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 - Características del conflicto socioambiental	14
Tabla 2 - Caracterización de los conflictos socioambientales identificados por área de estudio	16
Tabla 3 - Síntesis del marco normativo de la región del Delta del Paraná	25
Tabla 4 - Puntos críticos de los conflictos socioambientales identificados en torno a desarrollos inmobiliarios seleccionados en la Unidad Regional Delta	33
Tabla 5 - Principales impactos ambientales y sociales del desarrollo inmobiliario sobre humedales	33
Tabla 6 - Síntesis del marco normativo para la pesca en la Unidad Regional Costa	62
Tabla 7 - Síntesis del marco normativo provincial para la pesca en la Unidad Regional Costa	67
Tabla 8 - Puntos críticos de los conflictos socioambientales identificados en torno a la pesca artesanal en la Unidad Regional Costa	74
Tabla 9 - Síntesis del marco normativo para la actividad pecuaria en la Unidad Regional Pampa	101
Tabla 10 - Síntesis de hallazgos sobre existencia de feedlots, normativa municipal y conflictos en los municipios de la región Pampa	106
Tabla 11 - Síntesis de normativa municipal sobre feedlots existente en los municipios de la región Pampa	107
Tabla 12 - Ejemplos de conflictos socioambientales identificados en medios de comunicación en torno a feedlots en la Unidad Regional Pampa	109

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Unidades Regionales de la Provincia de Buenos Aires	13
Figura 2: Municipios comprendidos en la Unidad Regional Paraná	20
Figura 3: Concentración de desarrollos inmobiliarios en la Unidad Regional Paraná	22
Figura 4: Urbanizaciones cerradas registradas en el Registro Provincial de Urbanizaciones Cerradas	23
Figura 5: Mapa de actores - Desarrollo inmobiliario, Unidad Regional Paraná	41
Figura 6: Municipios de la Unidad Regional Costa	59
Figura 7: Mapa de actores - Pesca artesanal, Unidad Regional Costa.	82
Figura 8: Municipios de la Unidad Regional Pampa	99
Figura 9: Densidad de feedlots bovinos a nivel nacional	101
Figura 10: Mapa de actores - Actividades pecuarias intensivas, Unidad Regional Pampa	119

## RESUMEN EJECUTIVO

El proyecto “**Generación de capacidades para la regulación y gestión sostenible de los recursos naturales de la Provincia de Buenos Aires**” - **Provincia de Buenos Aires - EX-2021-00054810-CFI-GES#DCS** tuvo por objetivo general realizar un diagnóstico actualizado de la conflictividad socioambiental asociada a la gestión de los principales recursos naturales de la Provincia de Buenos Aires, evaluando limitaciones y oportunidades para el aprovechamiento de estos recursos de forma ambientalmente sostenible. El trabajo se concentró en tres de sus unidades regionales críticas -Paraná, Costa y Pampa-, con foco en las siguientes actividades productivas: i) Avances de desarrollos inmobiliarios y barrios cerrados sobre humedales (Unidad Regional Paraná); ii) Pesca artesanal (Unidad Regional Costa); iii) Actividad pecuaria intensiva (Unidad Regional Pampa). Los objetivos específicos del proyecto consistieron en (I) contar con un relevamiento, caracterización e identificación de los riesgos ambientales asociados a las actividades mencionadas; (II) caracterizar el marco normativo e institucional que las regula; (III) caracterizar la naturaleza de los principales conflictos socioambientales existentes en torno a dichas actividades; (IV) identificar los actores clave involucrados en dicha conflictividad socioambiental y caracterizar sus posicionamientos; (V) identificar y caracterizar, en conjunto con los actores sectoriales, gubernamentales y de la sociedad civil, los temas clave, consensos emergentes y áreas de disenso en torno a las actividades identificadas; y (VI) sistematizar un conjunto de recomendaciones respecto a instrumentos de gestión que podría aplicar el Ministerio de Ambiente.

En la primera etapa se relevaron antecedentes sobre las características de las actividades identificadas (**Tarea 1**), el marco normativo e institucional nacional y provincial que regula la gestión ambiental de esas actividades (**Tarea 2**) y bibliografía sobre la conflictividad socioambiental asociada a estas actividades (**Tarea 3**). Asimismo, se realizaron una serie de entrevistas en profundidad a informantes clave de acuerdo a la guía de pautas elaborada para cada uno de los sectores prioritarios de análisis definidos por el Ministerio de Ambiente de la Provincia de Buenos Aires (**Tarea 4**). Los hallazgos correspondientes al cumplimiento de las Tareas 1 a 4 (Etapa I) se sistematizaron y presentaron en el Primer Informe Parcial, entregado en noviembre de 2022.

En relación al eje temático “**Avances de desarrollos inmobiliarios y barrios cerrados sobre humedales (Unidad Regional Paraná)**” se identificó un nivel de conflictividad alto, asociado a los impactos ambientales de las construcciones: pérdida de humedales y de biodiversidad, cambios en regímenes hidrológicos, inundaciones en terrenos bajos aledaños, contaminación de aguas por efluentes cloacales, movimiento de suelos (afectación de formaciones geológicas milenarias) y contaminación auditiva. En relación al eje temático “**Pesca artesanal (Unidad**

**Regional Costa)**”, se identificó un nivel de conflictividad medio, asociado a: i) conflictos socioambientales en torno a la conservación y el acceso al recurso, en este último caso desde una doble dimensión (territorial y legal); ii) conflictos socioeconómicos en torno a la distribución de las rentas provenientes de los recursos marinos al interior de la cadena de valor; y iii) conflictos sociolaborales en torno a las condiciones de informalidad en las que desarrollan su actividad los trabajadores de la pesca artesanal. En relación al eje temático “**Actividad pecuaria intensiva (Unidad Regional Pampa)**” se identificó un nivel de conflictividad bajo, asociado al impacto ambiental de la gestión de los efluentes, aunque se identificó conflictividad latente en torno a la preocupación por el bienestar animal.

A partir de los hallazgos del relevamiento y las entrevistas preliminares se realizó un primer mapeo de actores, listando a los principales actores de interés. Posteriormente se realizaron entrevistas semi-estructuradas con actores clave (**Tarea 5**), con el objetivo de consolidar tanto el diagnóstico preliminar (elaborado en base a revisión documental y entrevistas preliminares) como el mapeo de actores. El resultado de la realización de las entrevistas fue la consolidación del diagnóstico previo, recogiendo la perspectiva de los propios actores sobre el tema, y la complejización del mapeo de actores, identificando no solo a los principales actores sino también sus intereses, posicionamientos, recursos y vinculaciones (**Tarea 5**). Para las entrevistas se utilizó la técnica de “bola de nieve” (*snowball technique*). A partir de los resultados de la tarea 1, 2 y 3 se identificó y elaboró un listado que conformó el primer grupo de informantes clave, compuesto por funcionarios públicos, actores productivos y actores de la sociedad civil, a los que luego se les solicitó que indiquen otros potenciales entrevistados capaces de proveer información clave sobre la temática de las entrevistas. Entre estos últimos se encontraron referentes de organizaciones no gubernamentales (ONGs) y del sector público, académicos e investigadores, entre otros. A los efectos de la ejecución del mapeo, la metodología de trabajo consistió en un “análisis de partes interesadas” (stakeholder analysis), en el que se consideraron a los actores pertenecientes a los distintos sectores productivos, como así también a los actores de la sociedad civil (organizaciones no gubernamentales, redes de vecinos), y el sector público (ministerios, municipios, consejos).

Con la información recolectada en las entrevistas se elaboró el Informe de Diagnóstico (**Tarea 6**), incluido en la entrega del Segundo Informe Parcial, en el que se incluyó la propuesta de esquema de talleres para la validación del Informe Diagnóstico y relevamiento de perspectivas (**Tarea 7**). En abril de 2023, en la ciudad de La Plata, se realizó el taller con el Ministerio de Ambiente de la Provincia de Buenos Aires para presentar y validar el Informe de Diagnóstico (**Tarea 8**).

El diagnóstico sobre el **avance de los desarrollos inmobiliarios y barrios cerrados sobre humedales (Unidad regional Paraná)** provocó numerosas observaciones, entre las cuales se destacaron la problemática de los datos, los criterios para la

definición de “irregularidad”, la multiplicidad de registros existentes y la dificultad en la interacción y coordinación con los municipios.

El diagnóstico respecto a la **Pesca artesanal (Unidad Regional Costa)** fue el que presentó menos controversias y/o interacciones. El informe de diagnóstico elaborado por Fundar señalaba entre los principales conflictos socioambientales el problema de la informalidad del sector pesquero artesanal, tensiones en torno a la conservación del recurso y tensiones por el acceso al recurso entre los pescadores artesanales y buques comerciales más grandes. Entre los integrantes del Ministerio de Ambiente hubo consenso respecto a que las principales problemáticas identificadas escapan a su competencia y recaen primordialmente bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Agrario. Dentro de los puntos de consenso se destacaron, en primer lugar, la problemática de coordinación entre las agencias gubernamentales y sus competencias, específicamente con el Ministerio de Desarrollo Agrario de la PBA.

El diagnóstico respecto a las **Actividades pecuarias intensivas (Unidad Regional Pampa)** también suscitó numerosas reacciones y devoluciones. Con la idea de trabajar sobre qué temas le interesaban al Ministerio surgieron dos puntos clave: (1) la importancia del control y de la fiscalización del impacto ambiental de feedlots y granjas porcinas y avícolas; y (2) la búsqueda de alternativas sostenibles desde el punto de vista de la conservación. Los resultados del taller se sintetizaron en la entrega del Tercer Informe Parcial.

En octubre de 2023 se realizaron los Talleres de Retroalimentación con los actores intergubernamentales (**Tarea 9**), en la ciudad de La Plata y en modalidad virtual, con participación del equipo de Fundar y funcionarios públicos provinciales del Ministerio de Ambiente. Estos talleres de retroalimentación fueron de consulta y discusión de los insumos generados por el equipo de investigación del proyecto. El equipo de Fundar presentó el Informe de Diagnóstico, señalando temas clave y puntos de consenso y de disenso, y se les solicitó a los participantes su devolución, tomando nota de los comentarios e intercambios.

Semanas después se presentó el Informe con la Relatoría de los Talleres de Retroalimentación con los actores clave (**Tarea 9**) y el Informe de Sistematización Preliminar (**Tarea 10**). El Informe de Sistematización Preliminar condensó los contenidos del Informe de Diagnóstico, los resultados de los talleres realizados y las sugerencias y recomendaciones al Ministerio de Ambiente respecto al abordaje de la conflictividad socioambiental en términos de estrategias y potenciales iniciativas en línea con la política de regionalización en la gestión ambiental provincial. El informe incorporó como un capítulo clave los resultados y las conclusiones emergentes de los talleres realizados los días 11 de abril y 2 y 3 de octubre de 2023, con particular énfasis en la caracterización de los temas clave identificados, los consensos emergentes y las áreas de disenso que persisten entre los actores participantes.

Luego de la remisión del Informe de Sistematización Preliminar, se realizó un encuentro el día 17 de noviembre con la contraparte provincial para la presentación y validación de resultados del Informe de Sistematización Preliminar, incorporando recomendaciones (**Tarea 11**). La devolución de la contraparte fue que no tenían observaciones de fondo que realizar al contenido del informe y la relatoría de los talleres, más allá de aquellas observaciones puntuales realizadas de forma presencial durante los talleres.

Por ello, en diciembre de 2023 se presentó una primera versión del **Informe Final de Sistematización de Resultados**. Las recomendaciones finales incluyeron, en el eje **“Avance de los desarrollos inmobiliarios y barrios cerrados sobre humedales (Unidad Regional Paraná)”**: (i) introducir una instancia de participación pública de forma previa al envío del IAR por parte del Municipio a los organismos de la Provincia; (ii) incrementar la participación y/o generación de espacios de conversación específicos para el Delta; e (iii) instrumentar y formalizar de forma sostenida en el tiempo un programa de asistencia a municipios. En el eje **“Pesca artesanal en la Unidad Regional Costa”**, las recomendaciones incluyeron: (i) generar espacios institucionalizados de articulación multiactoral; (ii) prestar asistencia técnica y financiera a los pescadores, de modo que puedan cumplir con las exigencias impuestas por las normas de navegación y de sanidad y calidad agroalimentaria; y (iii) realizar estudios de masa del variado costero bonaerense, en articulación con INIDEP. En el eje **“Actividades pecuarias intensivas en la Unidad regional Pampa”**, las recomendaciones incluyeron: (i) elaborar una reglamentación con requisitos obligatorios sobre condiciones mínimas de infraestructura; (ii) crear un Registro Provincial de Habilitaciones de Establecimientos de Engorde Intensivo de Ganado Bovino/Bubalino a Corral; y (iii) realizar auditorías ambientales periódicas en los establecimientos.

En enero de 2024 se recibieron comentarios por parte del Consejo Federal de Inversiones. La presente entrega incorpora los ajustes señalados por el CFI, de modo de consolidar el Producto Final del Proyecto **“Generación de capacidades para la regulación y gestión sostenible de los recursos naturales de la Provincia de Buenos Aires” - Provincia de Buenos Aires - EX-2021-00054810-CFI-GES#DCS**. De este modo, en el presente **Informe Final de Sistematización** se sistematizan todas las tareas realizadas reportadas en los 3 (tres) informes parciales, en la relatoría de los talleres sectoriales y en el informe de sistematización preliminar.

## INTRODUCCIÓN

El proyecto **“Generación de capacidades para la regulación y gestión sostenible de los recursos naturales de la Provincia de Buenos Aires” - Provincia de Buenos Aires - EX-2021-00054810-CFI-GES#DCS** tuvo por **objetivo**

**general** realizar un diagnóstico actualizado de la conflictividad socioambiental asociada a la gestión de los principales recursos naturales de la Provincia de Buenos Aires, evaluando limitaciones y oportunidades para el aprovechamiento de estos recursos de forma ambientalmente sostenible.

El trabajo se concentró en tres de sus unidades regionales críticas -Paraná, Costa y Pampa-, con foco en las siguientes actividades productivas: i) Avances de desarrollos inmobiliarios y barrios cerrados sobre humedales (Unidad Regional Paraná); ii) Pesca artesanal (Unidad Regional Costa); iii) Actividad pecuaria intensiva (Unidad Regional Pampa). }

Los **objetivos específicos** del proyecto consistieron en (I) contar con un relevamiento, caracterización e identificación de los riesgos ambientales asociados a las actividades mencionadas; (II) caracterizar el marco normativo e institucional que las regula; (III) caracterizar la naturaleza de los principales conflictos socioambientales existentes en torno a dichas actividades; (IV) identificar los actores clave involucrados en dicha conflictividad socioambiental y caracterizar sus posicionamientos; (V) identificar y caracterizar, en conjunto con los actores sectoriales, gubernamentales y de la sociedad civil, los temas clave, consensos emergentes y áreas de disenso en torno a las actividades identificadas; y (VI) sistematizar un conjunto de recomendaciones respecto a instrumentos de gestión que podría aplicar el Ministerio de Ambiente.

Los recursos naturales son un importante asunto de interés público, interés que no se reduce a la búsqueda de un beneficio económico, sino que procura avanzar hacia una gestión sostenible y a un uso eficiente de éstos. El potencial de los recursos naturales es dinámico y se modifica a lo largo del tiempo a partir de cambios productivos y tecnológicos. Es así como elementos naturales pueden ser resignificados como recursos (o aumentar su valor como tales) a partir de cambios en las dinámicas tecno-productivas vigentes. Pueden constituirse también en una plataforma para el desarrollo de actividades intensivas en conocimiento que promuevan una diversificación de la estructura económica, atendiendo al mismo tiempo al desafío de la sustentabilidad.

En los últimos años, el peso de la protección del ambiente ha crecido de la mano del reconocimiento de desafíos globales como el cambio climático, pero también locales expresados por demandas populares. Del mismo modo, el aprovechamiento de los recursos naturales tales como la tierra apta para el cultivo, las minas y canteras o los recursos ictícolas puede presentar limitaciones por peligro de agotamiento o reducción de disponibilidad, siendo necesario desarrollar además políticas, estrategias, acciones, programas y proyectos que puedan prevenir, atenuar o minimizar los daños o impactos asociados al cambio climático.

El Ministerio de Ambiente de la Provincia de Buenos Aires tiene entre sus responsabilidades entender en materia ambiental, en carácter de autoridad de aplicación de la Ley N° 11.723; ejerciendo el poder de policía y fiscalizando toda

acción que sea posible de dañar el ambiente, afectar la salud o la calidad de vida de la población, sin perjuicio de las competencias asignadas a otros organismos así como coordinar la concertación y articulación con los gobiernos municipales para la implementación de la política ambiental provincial.

Dada la extensión de la provincia, cada región de Buenos Aires presenta desafíos particulares que demandan un abordaje adaptado al territorio. Por ello el Ministerio enfocó la gestión ambiental de manera regionalizada, segmentando el territorio en unidades regionales organizadas a partir de los complejos ecosistémicos, para otorgarle al organismo, las herramientas para llevar adelante un nuevo modelo de gestión pública ambiental con despliegue y capacidad de acción territorial. El aprovechamiento de los recursos naturales está vinculado a múltiples actividades económicas, entre las que se destacan la producción agrícola-ganadera, la pesca y acuicultura, la minería de canteras y el transporte marítimo y fluvial, entre otras. Del mismo modo, es central incorporar el potencial de la preservación de determinados recursos naturales en términos de servicios ecosistémicos que presentan.

De este modo, para lograr una gestión ambiental territorial efectiva se consideró indispensable contar con un relevamiento actualizado de los conflictos socioambientales y las demandas regulatorias relacionadas con las actividades productivas seleccionadas de cada Unidad Regional.

## **ETAPA I (TAREAS 1 A 6)**

En la Etapa I se realizó una caracterización de las actividades económicas bajo estudio (Tarea 1), una descripción del marco normativo e institucional que regula la gestión ambiental de esas actividades (Tarea 2) y un relevamiento preliminar sobre la conflictividad asociada a estas actividades (Tarea 3). Para su elaboración, se relevaron las normativas vigentes a nivel nacional y provincial y se realizó un análisis documental de fuentes primarias. Se trabajó con documentos oficiales producidos por instituciones estatales tanto nacionales como de la Provincia de Buenos Aires, grupos de investigación y actores de la sociedad civil así como comunicados y documentos de posición emitidos por organizaciones no gubernamentales (ONGs) y organismos internacionales de referencia. Asimismo, se realizaron una serie de entrevistas a informantes clave para cada uno de los sectores prioritarios de análisis definidos por la Provincia. Los cuestionarios utilizados durante las entrevistas están disponibles en las Tareas 4 y 5, y se confeccionó un mapeo de actores clave (Tarea 5). Con la información recolectada en el marco del desarrollo de esas tareas se elaboró un informe de diagnóstico (Tarea 6).

### **Antecedentes - Gestión ambiental y actividades económicas intensivas en recursos naturales**

En los últimos años el peso de la protección del ambiente ha crecido de la mano del reconocimiento de desafíos tanto globales, como el cambio climático, como locales, expresados estos últimos a través de demandas populares.

Del mismo modo, el aprovechamiento de los recursos naturales tales como la tierra apta para cultivo, las minas y canteras o los recursos ictícolas presentan limitaciones debido al peligro de agotamiento y/o reducción de disponibilidad, siendo necesario desarrollar políticas, estrategias, acciones, programas y proyectos que puedan prevenir, atenuar o minimizar los daños asociados a las actividades humanas.

El aprovechamiento de los recursos naturales está vinculado a múltiples actividades económicas, entre las que se destacan la producción agrícola-ganadera, la pesca y acuicultura, la minería de canteras y el transporte marítimo y fluvial, entre otras. Por tal motivo, es central incorporar el potencial de la preservación de estos recursos considerando los servicios ecosistémicos que prestan.

El Ministerio de Ambiente de la Provincia de Buenos Aires tiene entre sus responsabilidades entender en materia ambiental en carácter de autoridad de aplicación de la Ley N° 11.723, ejerciendo el poder de policía y fiscalizando toda acción que sea posible de dañar el ambiente, afectar la salud o la calidad de vida de la población, sin perjuicio de las competencias asignadas a otros organismos, así

como coordinar la concertación y articulación con los gobiernos municipales para la implementación de la política ambiental provincial.

### **Conceptos y definiciones**

Se entiende como “recursos naturales” a los elementos y fuerzas de la naturaleza que pueden ser utilizados ya sea de forma natural o mediante procesos de transformación para mejorar la calidad de vida humana. Estos recursos pueden ser renovables o no renovables y pueden vincularse a múltiples actividades productivas y de servicios.

- **Recursos naturales no renovables:** Son aquellos que se encuentran en stocks finitos (aunque pueden ser abundantes en algunos casos). Ejemplos de este tipo son los hidrocarburos, los minerales metalíferos y los no metalíferos, donde su aprovechamiento se vincula a diferentes formas de actividad minera. La gestión sostenible de estos recursos incluye la gestión de los stocks disponibles pero especialmente el cuidado requerido para no afectar otras actividades humanas y biomas.
- **Recursos naturales renovables:** Este tipo de recurso puede separarse, a su vez, en dos tipos: los de disponibilidad ilimitada y los de gestión sostenible. Entre los primeros se encuentra el viento y la energía solar, que adquirieron mayor relevancia en las últimas décadas debido a su potencial aprovechamiento energético. Los del segundo grupo incluyen, entre otros, recursos de disponibilidad crítica como los suelos y sus nutrientes y los recursos hídricos de superficie y subterráneos.

El potencial de los recursos naturales es dinámico y se modifica a lo largo del tiempo a partir de cambios productivos y tecnológicos. Es así como elementos naturales pueden ser resignificados como recursos (o aumentar su valor como tales) a partir de cambios en las dinámicas tecno-productivas vigentes. Pueden constituirse también en una plataforma para el desarrollo de actividades intensivas en conocimiento que promuevan una diversificación de la estructura económica, atendiendo al mismo tiempo al desafío de la sustentabilidad.

### **Área de estudio**

La Provincia delimitó seis Unidades Regionales a partir de criterios ambientales, culturales y sociales a fin de ajustar los límites políticos-administrativos de los Municipios a las necesidades de gestión a partir de una mirada de complejos ecosistémicos. Estas Unidades Regionales se muestran en la Figura 1 a continuación.



1. Conurbano
2. Costa
3. Noroeste
4. Pampa
5. Paraná
6. Sur

**Figura 1: Unidades Regionales de la**

### **Provincia de Buenos Aires**

Fuente: Ministerio Fuente: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2022)

De acuerdo a la estrategia de abordaje progresivo del Ministerio, el presente proyecto se circunscribe a las áreas delimitadas por las Unidades Regionales 2 (Costa), 4 (Paraná) y 5 (Pampa).

### **Marco Teórico y Metodológico**

El marco teórico propuesto para estudiar los conflictos socioambientales asociados a recursos naturales en la Provincia de Buenos Aires se basó en Olmedo Neri y Gómez Liendo (2020), Stein (2018), Merlinsky (2017), Walter (2009), Martínez Allier (2006) y Borelli, Cabria Mellace y Matamoro (2022) y se sintetiza en la Tabla 1.

De acuerdo a estos autores, los conflictos socioambientales pueden definirse como un tipo particular de conflicto social donde grupos de personas entran en disputa debido a posturas diferentes respecto **de la apropiación, el uso y el significado de los recursos naturales y el territorio**. Los conflictos se originan a partir de un daño ocasionado a un determinado recurso natural (o varios) y, a partir de esto, surge oposición de las comunidades que se ven directamente afectadas por el proyecto que ocasiona el daño así como de actores exógenos que pueden incluir, entre otros, activistas de organizaciones ambientalistas, medios de comunicación y actores judiciales. Estos conflictos son procesos que se dan en el ámbito público y en el marco de un determinado desarrollo temporal, es decir que no son estáticos.

**Tabla 1 - Características del conflicto socioambiental**

<b>Objeto</b>	Se produce en torno a decisiones que involucran recursos públicos o intereses colectivos
<b>Rol del Estado</b>	Participe directo o bien como tercero en un conflicto donde existe un interés colectivo, o bien en el espacio público
<b>Actores</b>	Conjunción de actores diversos y heterogéneos
<b>Relaciones de poder</b>	Asimétricas
<b>Formas organizativas</b>	Dispares
<b>Niveles</b>	Múltiples
<b>Tipo de información involucrada</b>	Técnica

Fuente: Elaboración propia en base a Borelli et al (2022)

El surgimiento de un conflicto socioambiental revela un **cuestionamiento a las relaciones de poder existentes** que definen qué actores pueden tener acceso a la explotación de los recursos naturales y al territorio y quiénes quedan excluidos. Es decir que no solo está en juego el daño ambiental en sí mismo sino que, más profundamente, entran en colisión cosmovisiones distintas sobre la relación sociedad-naturaleza y sobre aspectos sociales, económicos, culturales, políticos, ideológicos y jurídicos.

Este solapamiento de dimensiones genera una gran complejidad a la hora de abordar este tipo de conflictividades, pues mientras que para algunos actores el territorio es concebido como un **“espacio económico”** para el aprovechamiento

de los recursos naturales, para otros constituye un “**espacio vital**” donde se despliega la vida misma.

El interés en analizar los conflictos socioambientales radica no solo en comprender sus causas y las conexiones entre las diferentes demandas, actores e intereses a fin de encontrar posibles soluciones, sino también **en entender los procesos a través de los cuales un conflicto puede escalar hasta instalarse en la agenda política ambiental provincial, nacional e incluso internacional**. Comprender las dinámicas y los modos de movilización social es tan importante como poder identificar las razones y las posibles consecuencias de los conflictos, pues de esta forma **se puede anticipar qué temas hoy latentes pueden inscribirse en la agenda pública** en un futuro cercano y qué **capacidades gubernamentales e instrumentos** se precisan para procesar institucionalmente estas demandas.

A partir de los desarrollos teórico-conceptuales de los autores mencionados, se propuso aplicar al presente estudio un enfoque centrado en un análisis multidimensional de los conflictos socioambientales existentes en torno a tres actividades: los desarrollos inmobiliarios en la Región Delta, la pesca artesanal en la Región Costa y la actividad pecuaria intensiva en la Región Pampa. Se propone analizar cada una de estas problemáticas a partir de las siguientes categorías:

- **Modos de acción colectiva:** Implica identificar las distintas modalidades de protesta: movilización social física (protestas, marchas, cortes de calle o ruta), movilización o acciones en redes sociales (Instagram, Facebook, Twitter), judicialización (promoción de acciones judiciales). La justicia interviene cuando las demandas exceden el caso individual y entran en juego derechos colectivos; lo que implica la transferencia del proceso de toma de decisiones políticas a los órganos judiciales.
- **Actores involucrados** (empresarios, Estado municipal, provincial y/o nacional, vecinos autoconvocados, ONGs, abogados, jueces). El análisis del perfil de estos actores implica elaborar un mapa en donde se identifiquen sus posiciones e intereses.
- **Inscripción territorial/Escala:** Implica realizar un recorte espacial del territorio donde se materializan los conflictos, identificando los principales recursos naturales en juego así como los principales impactos que las actividades productivas bajo cuestionamiento tienen o tendrían sobre estos.

Sobre esta base analítica se tipificaron las problemáticas socioambientales priorizadas en este estudio a partir de una matriz que permite visualizar la caracterización de los distintos conflictos en los siguientes términos (Tabla 2):

**Tabla 2 - Caracterización de los conflictos socioambientales identificados por área de estudio**

	Desarrollos inmobiliarios (Delta)	Pesca Artesanal (Costa)	Actividades pecuarias intensivas (Pampa)
Modos de acción colectiva			
Inscripción territorial			
Tipo de actores involucrados			

Fuente: Elaboración propia

En función de la ponderación integral de las características que adopte el conflicto en las dimensiones previamente señalada, se analizará cualitativamente el grado de conflictividad, de acuerdo a los siguientes niveles:

- **Conflictividad socioambiental alta:** Las posiciones de los diferentes actores se vuelven innegociables debido a que se plantea una incompatibilidad entre los proyectos productivos y el modo de vida local o bien los valores de determinados colectivos.
- **Baja:** Las posiciones de los diferentes actores son negociables.
- **Media:** Será el resultado residual cuando la conflictividad no pueda encuadrarse en ninguna de las categorías anteriores.

Por su parte, se entiende por “**impacto ambiental**” a toda modificación significativa, positiva o negativa, producida sobre el ambiente y la calidad de vida de la población como consecuencia del desarrollo de obras o actividades. Si bien se reconoce que toda actividad humana tiene efectos sobre el ambiente, solamente algunos de ellos se consideran suficientemente significativos como para considerarse impactos ambientales (SAyDS, 2019)

El análisis de impactos ambientales comprende la identificación, valoración o dimensionamiento y evaluación de los impactos ambientales del proyecto, - actividades que requieren conocimiento de los procesos físicos, ecológicos y sociales como consecuencia de la aplicación sistemática y dirigida de métodos y técnicas científicas. Por ello, se deja constancia que la identificación de impactos que se realiza en el presente documento resulta producto del relevamiento bibliográfico, y no es el resultado de un análisis de impactos ambientales en el entendimiento que ese concepto tiene en el marco de un procedimiento de impacto ambiental.

## **Contexto Regulatorio - Recursos Naturales**

### **Marco normativo nacional**

**i) Constitución Nacional (arts. 41 y 124):** La Constitución Nacional contiene dos artículos de relevancia para los ejes de análisis. Por un lado, el artículo 41, que consagra el derecho colectivo a un ambiente sano y pone en cabeza del Estado nacional la facultad de dictar normas de presupuestos mínimos de protección, que pueden ser complementadas por la normativa provincial. Por el otro, el artículo 124, que dispone que “corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”.

**ii) Ley Nº 25.675 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental:** La Ley General del Ambiente (en adelante LGA) establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable. Determina los objetivos de la política ambiental nacional, entre los que se encuentran 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 así como prevenir los efectos nocivos o peligrosos que las actividades antrópicas generan sobre el ambiente para posibilitar la sustentabilidad ecológica, económica y social del desarrollo. Por su parte, define al *presupuesto mínimo* como a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. Esto implica que toda norma de política ambiental que se dicte debe estar acorde a la normativa de presupuestos mínimos vigente.

Además, establece como instrumentos de la política y la gestión ambiental al ordenamiento ambiental del territorio (en adelante OAT); la evaluación de impacto ambiental (en adelante EIA); el sistema de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas; la educación ambiental; el sistema de diagnóstico e información ambiental; el régimen económico de promoción del desarrollo sustentable.

En este marco, se encuentran vigentes leyes de presupuestos mínimos de aspectos puntuales de la política ambiental (Ley Gestión Integral de los Residuos Industriales y de Actividades de Servicio N° 25.612; Ley de Régimen de Gestión Ambiental de Aguas N° 25.688; Ley de Gestión y Eliminación de PCBS N° 25.670; Ley de Acceso a la Información Pública Ambiental N° 25.831; Ley de Gestión de Residuos Domiciliarios N° 25.916;. Ley de Protección Ambiental de los Bosques Nativos N° 26.331; Ley de Protección Ambiental para Control de las Actividades de Quema N° 26.562; Ley de Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial N° 26.639; Ley de Manejo del Fuego N° 26.815; Ley de Gestión de Envases vacíos de Fitosanitarios N° 27.279; Ley para la implementación de la Educación Ambiental Integral N° 27.621; Ley de presupuestos mínimos de adaptación y mitigación al cambio climático global N° 27.520, etc). Las normas de presupuestos mínimos que sean pertinentes serán referenciadas, de corresponder, en el apartado de análisis de cada eje.

## **Marco normativo de la Provincia de Buenos Aires**

### ***i) Constitución de la Provincia de Buenos Aires (derecho a gozar un ambiente sano)***

La Constitución de la Provincia de Buenos Aires en su artículo 28 indica que: "(...) 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 o radiactivos 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...".

### ***ii) Ley Integral del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (N° 11.723)***

La Ley N° 11.723 (Ley Integral del Medio Ambiente y los Recursos Naturales) reconoce para todos los habitantes de la provincia el derecho a gozar de un ambiente sano, adecuado para el desarrollo armónico de la persona.

Establece como principios de la política ambiental provincial que el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, debe efectuarse de acuerdo a criterios que permitan el mantenimiento de los biomas y que todo emprendimiento que implique acciones u obras que sean susceptibles de producir efectos negativos sobre el ambiente y/o sus elementos debe contar con una evaluación de impacto ambiental previa.

Además, establece como principio que la planificación del crecimiento urbano e industrial deberá tener en cuenta, entre otros, los límites físicos del área en cuestión, las condiciones de mínimo subsidio energético e impacto ambiental para el suministro de recursos y servicios, y la situación socioeconómica de cada región atendiendo a la diversidad cultural de cada una de ellas en relación con los eventuales conflictos ambientales y sus posibles soluciones.<sup>2</sup>

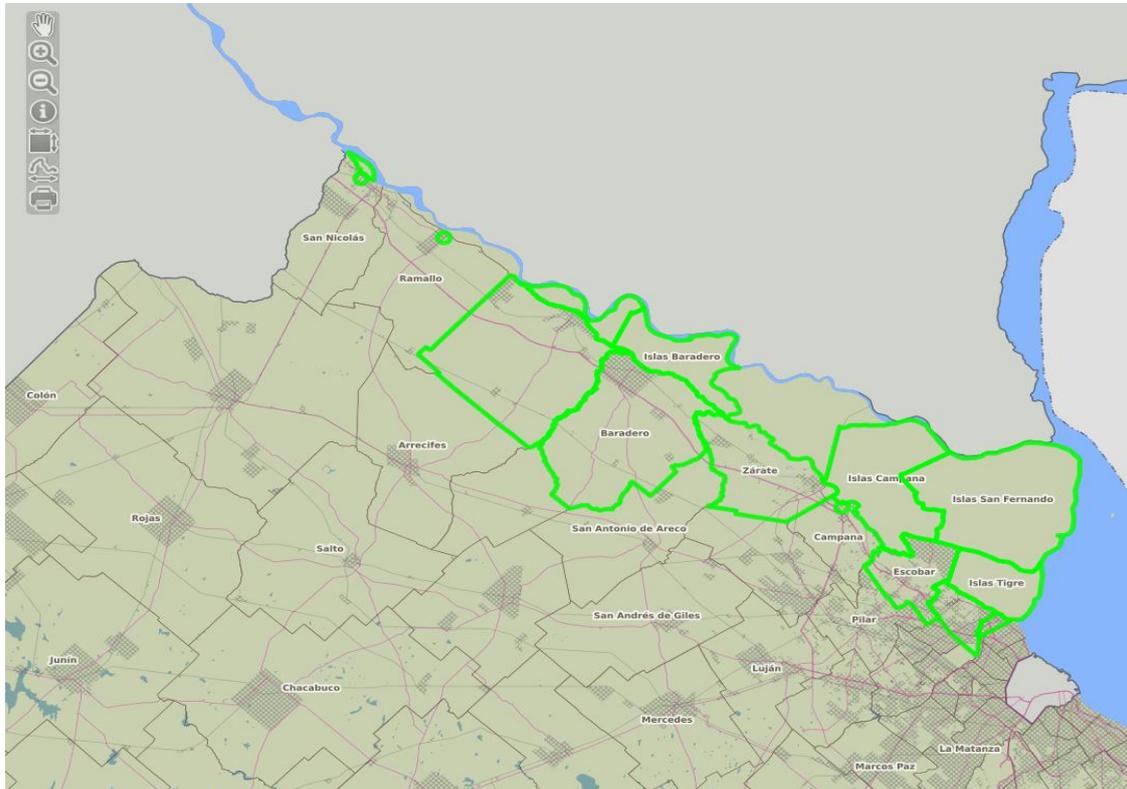
Los artículos de esta norma que sean pertinentes serán referenciadas, de corresponder, en el apartado de análisis de cada eje.

---

<sup>2</sup> art.5

## Unidad Regional Paraná. Avances de desarrollos inmobiliarios sobre humedales

La Unidad Regional Paraná incluye los municipios de San Nicolás, Ramallo, San Pedro, Baradero, Zárate, Campana, Escobar, Tigre y San Fernando.



**Figura 2: Municipios comprendidos en la Unidad Regional Paraná**

Fuente: [CARTO ARBA](https://carto.arba.gov.ar/cartoArba/) (2022). Disponible en: <https://carto.arba.gov.ar/cartoArba/>

### Tarea 1: Unidad Regional Paraná - Avances de desarrollos inmobiliarios sobre humedales. Caracterización económica

Esta unidad aloja el Delta del Río Paraná, una de las regiones más relevantes vinculadas a los ecosistemas de humedales en la Provincia de Buenos Aires.

Un **humedal** es un ambiente en el cual la presencia temporaria o permanente de agua superficial o subsuperficial causa flujos biogeoquímicos propios y

diferentes a los ambientes terrestres y acuáticos y donde hay presencia de biota adaptada a estas condiciones, comúnmente plantas hidrófitas y suelos hídricos o sustratos con rasgos de hidromorfismo<sup>3</sup>. Entre los numerosos servicios ecosistémicos que proveen los humedales se incluye la amortiguación de inundaciones y sequías, el control de la erosión y la protección costera, la depuración del agua, la provisión de sitios de refugio, alimentación y reproducción para muchas especies de la fauna silvestre y la provisión de gran cantidad de recursos pesqueros, madereros, forrajeros, medicinales y para la construcción y la indumentaria, entre otros (Machain et al, 2013).

El **ecosistema del Delta del Paraná** es la porción terminal del sistema de corredor fluvial Paraná-Paraguay y consiste en un macrosistema de humedales dentro de la Cuenca del Plata (Machain et al, 2013).

El **Delta del Paraná es parte de la Mesopotamia** y está delimitada naturalmente por las barrancas o taludes que definen el valle de inundación del río Paraná. Es una región que históricamente se destacó por actividades agrícolas como el cultivo de frutas, hortalizas y mimbres pero que, desde hace algunas décadas, se dedica principalmente a la forestación con sauces y álamos. En la actualidad, los productores isleños buscan combinar la silvicultura —es decir, el cultivo, cuidado y explotación de montes forestales— con la ganadería.

Se pueden distinguir tres grandes zonas:

1. **Delta frontal:** Es el área de mayor contacto con el Río de la Plata. Abarca Tigre (zona turística) y San Fernando (zona forestal). Los emprendimientos turísticos y residenciales son los que más entran en contacto con los ecosistemas de humedales.
2. **Zona media:** Constituye el área de transición entre el Delta frontal y el Delta Superior. Abarca las localidades de Escobar, Zárate y Campana. Comprende una población más errante y menos asentada, infraestructura escasa, sin servicios como los otros dos deltas, con actividad forestal, ganadera y silvopastoril.
3. **Delta ganadero o Superior:** Abarca las localidades de Ramallo, San Pedro, Baradero y San Nicolás.

El desarrollo inmobiliario es el proceso mediante el cual se crean nuevos bienes inmuebles destinados fundamentalmente a vivienda, pudiendo también incluir establecimientos comerciales y/o oficinas. La actividad abarca distintos tipos de emprendimientos, incluyendo el cerramiento del espacio urbanizado en

---

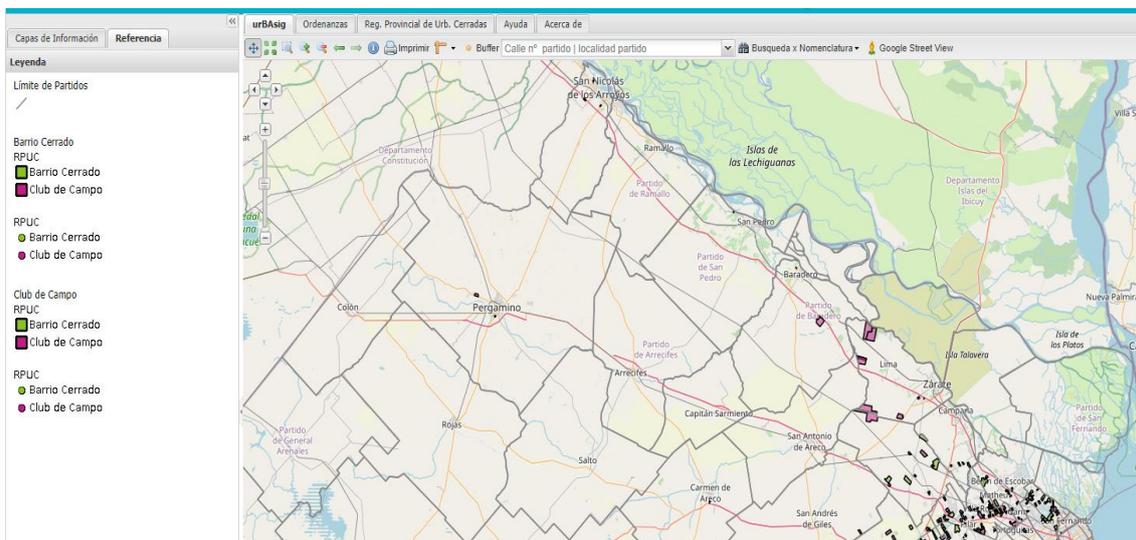
<sup>3</sup> Definición acordada en el Taller “Hacia un Inventario Nacional de Humedales”, organizado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación en septiembre de 2016.

conjuntos inmobiliarios, categoría que incluye a los barrios cerrados y clubes de campo<sup>4</sup>.

La normativa bonaerense se refiere a “**Urbanizaciones Cerradas**”, concepto comprensivo de:

- **Barrios Cerrados:** emprendimiento urbanístico destinado a uso residencial predominante con equipamiento comunitario cuyo perímetro podrá materializarse mediante cerramiento<sup>5</sup>.
- **Club de Campo:** complejo recreativo residencial que comprende una parte acondicionada para la construcción de viviendas, originalmente de uso transitorio, y otra parte equipada para la práctica de actividades deportivas, sociales o culturales<sup>6</sup>.

La ocupación de tierras inundables en el área comenzó en la década de 1960 con la construcción de la autopista Panamericana y se intensificó en la década de 1990 con inversiones de empresas desarrolladoras como Eidico, JPU y Consultatio (actual propietaria de Nordelta).



**Figura 3: Concentración de desarrollos inmobiliarios en la Unidad Regional Paraná**

Fuente: [URBASIG](https://urbasig.gob.gba.gob.ar/urbasig/) (2022). Disponible en: <https://urbasig.gob.gba.gob.ar/urbasig/>

En el caso de los **municipios con grado alto o medio de urbanización**, los desarrollos inmobiliarios suelen involucrar **la conversión de un humedal a un sistema terrestre**. Como los humedales son tierras inundables, la construcción

<sup>4</sup> Definición extraída de: <https://www.argentina.gob.ar/justicia/derechofacil/leysimple/conjuntos-inmobiliarios>

<sup>5</sup> Decreto 27/98, art. 1.

<sup>6</sup> Decreto ley N° 8912/77 - Art. 64.

de un conjunto inmobiliario requiere que los terrenos se drenen, rellenen e endiquen (el endicado es el proceso de formación de diques en los cauces de los ríos debido al deslizamiento de las laderas). Se suelen desarrollar entonces **emprendimientos de modalidad náutica** debido a las particularidades del terreno: se crean lagunas y lagos para utilizar la tierra excavada como relleno para la elevación de tierras para vivienda.

Según los datos disponibles, la Unidad Delta del Paraná aloja 77 Urbanizaciones Cerradas, de las cuales el 46% se ubica en el partido de Tigre y el 27,7% en el partido de Escobar.



**Figura 4: Urbanizaciones cerradas registradas en el Registro Provincial de Urbanizaciones Cerradas**

Fuente: Elaboración propia en base a datos de [URBASIG](https://urbasig.gob.gba.gob.ar/urbasig/) (2022). Disponible en: <https://urbasig.gob.gba.gob.ar/urbasig/>

El impacto económico de los desarrollos inmobiliarios suele ser grande debido a los **montos de inversión involucrados**, el empleo directo e indirecto generado y la tracción que ejerce el sector de la construcción sobre las cadenas de valor de bienes y servicios asociados. **Un proyecto de 250 lotes puede requerir, durante los dos años y medio que en promedio dura la obra, más de 100 personas para ejecutar diferentes tareas relacionadas con la construcción de la infraestructura y alrededor de 8 empleados administrativos.** Por su parte, la construcción de las viviendas puede generar alrededor de 1200 puestos de trabajo por los meses que dura una obra típica, que es de alrededor de un año (en promedio, se considera un ratio de 6 trabajadores por año por casa de 150 m<sup>2</sup>). **En 2018, los desarrollos en curso en la Provincia de Buenos Aires superaban los 6.000 empleos directos y si se consideraba la mano de obra aún pendiente de contratar esa cifra alcanzaba las 20.000 personas.** Una vez en funcionamiento, un conjunto inmobiliario puede generar cerca de 400 puestos de trabajo permanentes (seguridad, mantenimiento, jardines, administración, legales). En cuanto a la inversión, una estimación correspondiente a los proyectos desarrollados por las empresas que componen

la Cámara Empresaria de Desarrolladores Urbanos (CEDU) arrojaba que la inversión acumulada en infraestructura (por ejemplo, desarrollo de calles, redes de agua, gas y tendido eléctrico) ascendía a más de USD 800 millones en 2018 (Auguste, 2019).

Estos impactos económicos, fundamentalmente **la creación de empleo**, suelen prevalecer en los procesos de toma de decisión pública respecto de autorizar o no el desarrollo de un nuevo emprendimiento.

Esto refleja que en el proceso de desarrollo de conjuntos inmobiliarios **convergen intereses públicos y privados** orientados a transformar tierras consideradas “improductivas” o “baldías” en negocios urbanos, a pesar de que muchas veces esto requiere de cambios en los regímenes de zonificación de “rural” a “urbanizable” (Ríos y Pérez, 2008).

Cabe mencionar que no todos los desarrollos inmobiliarios de la Provincia de Buenos Aires se encuentran regularizados. De acuerdo a distintos relevamientos satelitales realizados existen<sup>7</sup> **aproximadamente 600 inmuebles en el territorio de la Provincia de Buenos Aires en los cuales se advierten desarrollos inmobiliarios consolidados** y compatibles con las figuras urbanísticas de Club de Campo y Barrio Cerrado que no cuentan con Convalidación Técnica Final dictada en el marco de los Decretos N° 9404/86 y N° 27/98, y que, por lo tanto están en infracción a la ley.

Si bien la inscripción en el Registro Provincial de Urbanizaciones Cerradas es requerida como condición previa e indispensable para la comercialización de sus unidades<sup>8</sup>, existen en la Provincia de Buenos Aires gran cantidad de parcelas vendidas en infracción a la ley y en perjuicio de los adquirentes de las mismas, en tanto la subdivisión y escrituración deviene de cumplimiento imposible.

Los considerandos de la Res. 650 también hacen alusión a cómo esto repercute **en la esfera tributaria**, al postergarse la instancia de aplicación de la metodología de valuación adecuada técnicamente para captar el valor inmobiliario involucrado (aprobada por la Disposición N° 6011/02 de la ex DCT), situación que no tiene plena contención en el marco de la Ley N° 15.038, generando situaciones de inequidad impositiva.

A la irregularidad relevada en relación a las Urbanizaciones Cerradas, se debe adicionar el **cambio en el uso del suelo con fines de viviendas sociales**. La

---

<sup>7</sup> Considerandos de la Res. N° 650/2020.

<sup>8</sup> Artículo 7° del Decreto N° 1727/02.

habilitación de los organismos competentes (ya sea por la acción o por la omisión en el control) de la ocupación de áreas inundables como espacios de vivienda es un fenómeno que si bien menos visible, resulta particularmente crítico por las condiciones de vulnerabilidad.<sup>9</sup>

## Tarea 2: Unidad Regional Paraná - Avances de desarrollos inmobiliarios sobre humedales. Relevamiento del marco normativo e institucional

La Tabla 3 a continuación sintetiza el marco normativo e institucional existente para la región del Delta del Paraná. Seguidamente se describe el alcance de la normativa provincial.

**Tabla 3 - Síntesis del marco normativo de la región del Delta del Paraná**

Síntesis del Marco Normativo de la región del Delta del Paraná	
Acuerdos internacionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <a href="#">Convención RAMSAR</a></li> <li>• <a href="#">Convenio sobre la Diversidad Biológica (Ley N 24.375)</a></li> <li>• <a href="#">Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Ley N 24.295)</a></li> </ul>
Principales normas de presupuestos mínimos de aplicación al eje	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <a href="#">Ley N° 25.675 General del Ambiente</a></li> <li>• <a href="#">Ley N° 25688 Régimen de Gestión ambiental de Aguas.</a></li> <li>• <a href="#">Ley N° 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos</a></li> <li>• <a href="#">Ley N° 26.562de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para el control de actividades de quema</a></li> <li>• <a href="#">Ley N° 26815 de Manejo del Fuego.</a></li> <li>• <a href="#">Ley N° 27.520 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global</a></li> </ul>
Provincia de Buenos Aires	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <a href="#">Ley N° 11.723<sup>10</sup></a> -</li> <li>• Decreto Ley N° 8912 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ <a href="#">Resolución N° 470-OPDS-18</a> (Informe de Prefactibilidad Ambiental Regional (IPAR); <a href="#">Resolución N° 167/18 GDEBA</a></li> </ul> </li> <li>• <a href="#">Resolución N° 29/09 y su modificatoria 562/17</a></li> <li>• <a href="#">Resolución N° 400/2019-GDEBA-MGGP</a></li> <li>• <a href="#">Resolución N° 493/2020 del Ministerio de Gobierno.</a></li> <li>• <a href="#">Resolución N° 650/2020: Etapa final del empadronamiento y puesta a norma de Conjuntos Inmobiliarios Consolidados</a></li> <li>• <a href="#">Resolución N° 144/2021 del Ministerio de Gobierno</a></li> <li>• <a href="#">Resolución N° 381/22 del Ministerio de Ambiente</a></li> </ul>

Fuente: Elaboración propia en base a Blanco (2010) y revisión de normativa.

<sup>9</sup> Entrevista con informante clave

<sup>10</sup> artículos 5,7,8, 10 a 24, Anexo II apartado II.

## ***ii) Normativa provincial***

La normativa provincial aplicable a este eje se estructura a partir de los principios generales de la Ley 11.723 y puede segmentarse en dos grandes dimensiones y procesos interrelacionados: el **Ordenamiento y Uso de Suelo** y la **Evaluación de Impacto Ambiental** de los proyectos.

La ley N° 11.723 dispone que en la localización y regulación de los asentamientos humanos deberá tenerse en cuenta la naturaleza y características de cada bioma, la vocación de cada zona o región, en función de sus recursos, la distribución de la población y sus características geoeconómicas en general así como las alteraciones existentes en los biomas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales. Estas consideraciones se deberán tener presente para la fundación de nuevos centros de población y la determinación de los usos y destinos del suelo urbano y rural, y también para los programas del gobierno y su financiamiento destinados a infraestructura, equipamiento urbano y vivienda.

Esta ley determina la obligatoriedad de obtener una **Declaración de Impacto Ambiental (DIA)**, previo a la ejecución de los proyectos susceptibles de producir algún efecto negativo al ambiente y/o sus recursos naturales y en su Anexo II, apartado II inciso 2 a) **atribuye competencia a los Municipios para emitir la Declaración de Impacto Ambiental con relación a “nuevos barrios o ampliación de los existentes”**, previendo que la Provincia emitirá una opinión previa y vinculante, y analizará en forma expeditiva los impactos ambientales de los proyectos citados, estableciendo las recomendaciones necesarias respecto a la implantación de aquellos, teniendo en cuenta el impacto regional.

En lo referido a **Ordenamiento y Uso del Suelo**, el Decreto Ley N° 8912 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo rige el ordenamiento del territorio de la Provincia, regulando el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo, con el objetivo de preservar y mejorar la calidad del ambiente a través de una adecuada gestión del territorio. El [Decreto 1727/02](#) creó el Programa de Descentralización<sup>11</sup> Administrativa a Municipios del procedimiento de aprobación de urbanizaciones cerradas (clubes de campo y barrios cerrados) y el **Registro**

---

<sup>11</sup> La Provincia transfería a las Municipalidades que se incorporarán al régimen el otorgamiento de la Convalidación Técnica Preliminar o prefactibilidad y de la Convalidación Técnica Definitiva o factibilidad, no encontrándose comprendidas en la transferencia las atribuciones relativas a la aprobación y fiscalización de proyecto hidráulico subdivisión del suelo (art.4)

**Provincial de Urbanizaciones Cerradas**, a cargo de la Subsecretaría de Asuntos Municipales, con el objeto de inscribir a los Barrios Cerrados y Clubes de Campo con Convalidación Técnica Definitiva. Sin embargo el programa fue dejado sin efecto por la derogación del [Decreto 1069/2013](#).

Actualmente, la convalidación de cambios de uso de suelo promovidos por los municipios en la provincia de Buenos Aires se obtiene mediante un **mecanismo tripartito** e integrado del cual participan **la Autoridad del Agua (ADA), la Autoridad Ambiental - Ministerio de Ambiente - y el Ministerio de Gobierno, a través de la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial (DPOUT)**. En ese marco, se estableció el **Informe de Prefactibilidad Ambiental Regional (IPAR<sup>12</sup>)** como subproceso obligatorio en los procedimientos para la convalidación de cambios de uso del suelo (CUS) y aprobación de conjuntos inmobiliarios “Etapa Barrios Cerrados y Clubes de Campo” (CI) (Box 1) a través de la Resolución N° 470-OPDS-18 <sup>13</sup>.

-

Sin embargo, la autoridad observó que la modalidad de tramitación y aprobación de dichos conjuntos inmobiliarios no resolvía la situación irregular en que se encuentran diversos desarrollos urbanísticos consolidados (algunos con infraestructura de servicios y condiciones de habitabilidad y consentidos por los Municipios a pesar de no contar con los trámites de aprobación)<sup>14</sup>.

Por eso, dictó la Resolución N° 400/2019-GDEBA-MGGP, que estableció un régimen de regularización de conjuntos inmobiliarios consolidados, estableciendo un plazo de 90 días hábiles para que los responsables den inicio al procedimiento (modificada por Resolución 493/2020 del Ministerio de Gobierno).<sup>15</sup> Estos plazos fueron prorrogados por la [Resolución 650/2020](#) y [Resolución 144/2021 del Ministerio de Gobierno](#). Posteriormente, la [Resolución 360/2022 del Ministerio de Gobierno](#) modificó los procedimientos establecidos por las resoluciones 493/2020 y 650/2020 del Ministerio de Gobierno (referidos

---

<sup>12</sup> Sustituye a la intervención regulada en la Resolución OPDS 29/09 y su modificatoria 562/17.

<sup>13</sup> La [Resolución N° 167/18 GDEBA](#) aprobó los aplicativos web y procesos comunes para la tramitación electrónica e integrada de los procedimientos para convalidación de cambio de uso del suelo y aprobación de conjuntos inmobiliarios de la Provincia de Buenos Aires

<sup>14</sup> Generando éstos, incluso, distintos actos de la administración en pos de su aprobación y permiso (devengamiento y recaudación de tasas por servicios generales, derechos de construcción y registración o aprobación de obras particulares, prefactibilidades, factibilidades, aptitudes de localización, etc).

<sup>15</sup> Se señaló que consiste en la modificación obedeció a no exigir a quienes se consolidaron en el territorio en forma irregular, menos requisitos que los solicitados a quienes realizan sus desarrollos en cumplimiento de las normas vigentes, tanto en resguardo de la validez de los actos administrativos, del principio de igualdad ante la ley, como a efectos de evitar eventuales perjuicios a terceros. Además, la autoridad entendió conveniente que la sanción de la Ordenanza de Zonificación, el dictado de la Convalidación Técnica Final y la Acreditación de Infraestructura, sean solicitados en momentos del procedimiento acordes a los previstos para los trámites regulares.

al Régimen de Empadronamiento y Puesta a Norma de Conjuntos Inmobiliarios Consolidados).

Finalmente, fue recientemente dictada la **Resolución N° 381/22** que aprueba la **Guía para la elaboración del Informe Ambiental Regional** para la obtención del Informe de Prefactibilidad Ambiental por cambio de uso del suelo (IPAR-CUS), a los fines de cumplimentar con la Resolución OPDS N° 470/18 por parte del municipio.

Para cumplimentar con el IPAR-CUS cada municipio debe presentar el proyecto de ordenanza impulsado acompañado de un Informe Ambiental Regional (IAR). Este informe contendrá los fundamentos y el alcance de la iniciativa y **permitirá a la Autoridad Ambiental analizar y evaluar la propuesta a los fines de establecer si el cambio de uso propuesto genera efectos ambientales de incidencia regional.**

La guía explica que el IAR es un instrumento de análisis integral del territorio, orientado a identificar y dimensionar efectos ambientales de incidencia regional que pudieran generarse a partir de la implementación de los cambios de uso del suelo propuestos por el Municipio. El objeto es realizar un planeamiento integral del territorio tendiente a lograr la prevención, mitigación y compensación de efectos ambientales regionales negativos, sinérgicos y acumulativos.

Las etapas para la obtención del IPAR-CUS son:

1. Presentación del Informe Ambiental Regional en forma electrónica a través del Portal Web Integrado de la Provincia de Buenos Aires.
2. Verificación de la consistencia de la información y validación de la misma.
3. Análisis y evaluación de la propuesta.
4. Expedición del Informe Técnico como resultado de la evaluación.
5. Emisión de la Aprobación o el Rechazo del IPAR-CUS.

### Box 1: Informe de Prefactibilidad Ambiental Regional (IPAR)

El IPAR es un subproceso obligatorio en los procedimientos de convalidación de cambios de uso del suelo y aprobación de conjuntos inmobiliarios y tiene dos variantes:

**Informe de Prefactibilidad Ambiental Regional para Cambio de Uso del Suelo (IPAR-CUS):** El IPAR-CUS es condición necesaria para otorgar un cambio de uso de suelo. Constituye un informe ambiental inicial para evaluar preliminarmente los impactos ambientales regionales derivados de un potencial CUS. Tiene por objetivos orientar y facilitar la prosecución de los trámites del proceso necesarios para aprobar un cambio de uso de suelo y establecer si existieran causales ambientales determinantes de impedimento para el CUS. Si este fuera el caso, se debe comunicar a la Dirección de Ordenamiento Urbano y Territorial (DPOUT) sobre la imposibilidad de una futura aprobación de factibilidad desde el punto de vista ambiental. **Solo los Municipios pueden desarrollar este proceso a través de la DPOUT** (es excluyente para cualquier otro usuario).

**Informe de Prefactibilidad Ambiental Regional para Conjunto Inmobiliario (IPAR-CI):** El IPAR-CI constituye un sub-proceso previo y obligatorio del proceso de prefactibilidad de barrio cerrado o Club de campo. Constituye un informe ambiental inicial para evaluar preliminarmente potenciales impactos ambientales regionales derivados de la aprobación de un Conjunto Inmobiliario (CI) (Barrios Cerrados y Clubes de Campo). Tiene por objetivo orientar y facilitar la prosecución de los trámites del proceso que son necesarios para aprobar su factibilidad técnica desde el punto de vista ambiental y establecer si existieran causales ambientales determinantes de impedimento para un proyecto de Conjunto Inmobiliario. En ese caso, se comunica a la DPOUT la imposibilidad de otorgar la prefactibilidad desde el punto de vista ambiental. La culminación de este proceso no habilita a iniciar ninguna obra o actividad sobre el inmueble. **Se desarrolla exclusivamente en el marco de los procesos de prefactibilidad para Barrio Cerrado (PBC) o Prefactibilidad de Club de Campo (PCC).** Su carácter preliminar implica que el usuario deberá oportunamente gestionar y obtener una Declaración de Impacto Ambiental (DIA) del proyecto por parte del Municipio o del Ministerio de Ambiente (ex OPDS) (en caso de encontrarse implantado el proyecto en dos o más Municipios).

Fuente: Elaboración propia en base a normativa.

### Tarea 3. Unidad Regional Paraná - Avances de desarrollos inmobiliarios sobre humedales. Impactos socioambientales y conflictividad.

El proceso de desarrollo de un conjunto inmobiliario en el Delta del Paraná genera **fuertes impactos sobre los suelos** (se realizan excavaciones profundas que pueden destruir formaciones geológicas milenarias) y sobre los **regímenes hidrológicos** (se afectan cursos de agua superficiales y subterráneos), modificando la composición y funcionamiento de los humedales y, por ende, la provisión de los bienes y servicios asociados (Blanco y Méndez, 2010).

Los principales **impactos ambientales** se dan por la **elevación de las áreas destinadas a viviendas y servicios**, la creación de lagos que pueden cubrir hasta cientos de hectáreas y los desmontes que matan flora y fauna nativa, destruyendo la biodiversidad propia de los ecosistemas de los humedales. **Los**

**movimientos de suelos** impactan sobre los territorios al remover sedimentos con contaminantes, movilizándolo y sepultando hábitats y especies, produciendo modificaciones en los patrones de drenajes superficiales y en las geoformas fluviales naturales (albardones, bajos y pantanos) y aumentando, en consecuencia, la frecuencia de inundaciones en terrenos bajos circundantes. Además, una vez finalizada la construcción de los emprendimientos, **las descargas de efluentes cloacales domiciliarios contaminan los cursos de agua** (Pintos y SgROI, 2012; Machain et al, 2013). Cabe destacar que estos impactos no se limitan al predio específico donde se desarrolla el emprendimiento sino que tienen **alcance regional**.

Por su parte, los principales **impactos sociales** asociados a los desarrollos inmobiliarios están relacionados fundamentalmente con el **desplazamiento y/o expulsión de los pobladores locales y sus actividades económicas**. Las actividades que se ven principalmente afectadas son aquellas que dependen del buen funcionamiento del sistema de humedales, como la pesca, pero también se afecta la apicultura, la caza de subsistencia y otras actividades artesanales. Asimismo, las poblaciones ubicadas en el área de influencia suelen verse obligadas a circular por otros terrenos en los momentos de crecidas naturales del sistema debido a las modificaciones en los flujos de agua (Machain et al, 2013).

Por otra parte, **la falta de planificación en la urbanización** de nuevas áreas, que no tienen desarrollado **un sistema de infraestructura preparado para abastecerlas**, implica la obtención de agua a través de pozos que pueden llevar a deprimir las napas y afectar el ciclo de regulación hídrica de los humedales. Estas problemáticas señalan la necesidad de un ordenamiento estratégico del territorio y la presencia del gobierno municipal y provincial.

Sin embargo, las políticas de ordenamiento territorial suelen ser también generadoras de conflictos como los vinculados a la autorización de obras de infraestructura y a la determinación de línea de ribera. La habilitación de los organismos competentes (ya sea por la acción o por la omisión en el control) de la ocupación de áreas inundables como espacios de vivienda genera una situación de extrema criticidad para las personas que allí habitan.

Para ilustrar la problemática socioambiental asociada a los desarrollos inmobiliarios en la Unidad Regional Paraná se resumen a continuación los puntos principales de los conflictos generados en torno a los siguientes emprendimientos:

- Colony Park en el partido de Tigre.
- Reserva Natural Otamendi (hoy “Parque Nacional Ciervo de los Pantanos”) en el partido de Campana.

- Proyecto Tajiber en el partido de Campana .

La selección de estos conflictos se ha realizado ponderando su visibilidad, su zona de emplazamiento y las estrategias desplegadas por los actores involucrados.

En primer lugar, el proyecto **Colony Park** comenzó a desarrollarse en 2006 sobre una isla situada sobre 300 hectáreas de humedal ubicadas a cinco minutos en lancha del Puerto de San Isidro. Originalmente, este territorio se hacía visible cuando bajaba la corriente y se volvía parte del lecho del río cuando el agua subía. La idea original era construir un puente o un túnel subacuático que conectara el emprendimiento con el continente, pero la única alternativa que obtuvo aval gubernamental fue que los automóviles cruzaran en ferry.

El conflicto comenzó en 2008 cuando fueron destruidas las viviendas de aproximadamente 20 familias isleñas en el Arroyo Anguilas y Canal Vinculación y fueron alterados los cauces de estos canales. Las protestas y manifestaciones de ecologistas fueron en aumento. Los isleños autoconvocados del arroyo Anguilas, junto con funcionarios públicos del Estado Nacional, Provincial y Municipal, realizaron **denuncias por daños** en 2008 y 2009. La obra fue clausurada preventivamente en 2010 hasta el día de hoy. Los empresarios involucrados se encuentran procesados a la espera de una sentencia firme.

La principal causa de la denuncia estuvo relacionada con el **impacto ecológico de las obras**. El proyecto comprendía calles pavimentadas para la circulación de automóviles y edificaciones de hormigón, por lo que se rellenaron cinco metros el nivel de la tierra. Además se dragaron parte de los arroyos y canales de la zona para aumentar su profundidad y, en algunos casos, su ancho. Se denunció que además de **dañar el ecosistema del Delta en su condición de humedal** se **afectaban** los **cauces** de los Arroyos Anguila, La Paloma, Pacú y Mojarra, el Canal Vinculación y el Río Luján. También se denunció la imposibilidad de **posesión de la tierra** por parte de los desarrolladores de Colony Park: a pesar de que estos afirmaban ser propietarios de los terrenos al haberlos comprado a su dueño anterior, los denunciantes sostenían que las islas de la zona son bienes de dominio público y que las obras implicaban la usurpación de tierras fiscales nacionales y/o provinciales.

Con la obra detenida, cada vez son más las familias que se instalan en el territorio con cabañas sobre pilotes, algunas de ellas afirmando que han vivido siempre allí y que habían sido desplazadas en su momento por el desarrollo del emprendimiento.

En segundo lugar, la **Reserva Natural Otamendi**, situada en el municipio de Campana, fue creada en 1990 bajo Decreto Nacional N° 2.149/90. .

**La Reserva se encontró amenazada por incendios intencionales que respondían al alto valor de sus tierras con fines de desarrollo inmobiliario.**

Anteriormente, en 2011, un tercio de la reserva fue quemada por causa intencional. Previamente, en 2003, Parques Nacionales desestimó el pedido de la empresa Brenna y Asociados de realizar un camino para dar acceso directo de la Ruta 9 hacia el barrio cerrado Puerto Palmas-Pueblo Ecológico, puesto que la construcción cruzaría la reserva y generaba riesgos concretos de inundaciones en la zonas de Campana y Escobar<sup>16</sup>.

Fue declarada como sitio Ramsar en 2008 y como Parque Nacional en 2018 (“Parque Nacional Ciervo de los Pantanos”) mediante Ley Nacional N° 27.456/18. Actualmente se encuentra bajo la órbita de la Administración de Parques Nacionales (APN). Los límites del parque fueron ampliados de 3.000 a 5.561 hectáreas en 2021<sup>i</sup> y cuenta con el reconocimiento como Sitio Ramsar y AICA (Área Importante para la Conservación de las Aves).

En tercer lugar, lindero al **Parque Nacional Ciervo de los Pantanos existe un gran humedal** que funciona como amortiguador del área protegida. El área, considerada zona rural, es conocida como **El Tajiber** por el nombre del arroyo que la atraviesa. En estos terrenos hay actualmente una plantación de álamos de una compañía productora de fósforos que convive con el humedal. Esta es una de las escasas zonas verdes que quedan en Campana, dado que todo el borde fluvial está ocupado por industrias.

La **Ordenanza N° 6660/17** estableció como “**no urbanizable**” el área territorial del Municipio de Campana correspondiente a la zona de humedales asociados a la cuenca del Río Luján y Paraná de las Palmas, comprendida por la Ruta Nacional N° 9, el Río Paraná de las Palmas, el límite con el Partido de Escobar y la línea correspondiente a la cota de + 5.000 m. establecida por el Instituto Geográfico Nacional. Esta ordenanza prohíbe todo tipo de construcción que implique movimiento de suelos, rellenos, endicamientos, etc., que alteren el funcionamiento natural del ecosistema.

Sin embargo, en octubre del **2019 el Concejo Deliberante de Campana aprobó la rezonificación** de las 500 hectáreas de El Tajiber **como área apta para la actividad industrial**, poniendo en riesgo la calidad de la reserva natural.

---

<sup>16</sup> Fuente: <https://www.ramsar.org/news/argentina-extends-the-boundaries-of-the-parque-nacional-ciervo-de-los-pantanos>

Además, cercano al humedal están los barrios más vulnerables de Campana, como La Josefa y Otamendi, que son los que más se verían afectados por la radicación de industrias en su cercanía.

En los medios se denuncia que, usualmente, ya **con la primera autorización comienzan a avanzar las obras de relleno de tierras y la comercialización de los terrenos, incluso antes de tener aprobados los estudios de impacto ambiental.**

La Tabla 4 resume a continuación los puntos críticos de los conflictos socioambientales identificados en torno a los desarrollos inmobiliarios analizados en la Unidad Regional Paraná.

**Tabla 4 - Puntos críticos de los conflictos socioambientales identificados en torno a desarrollos inmobiliarios seleccionados en la Unidad Regional Delta**

Emprendimiento	Puntos críticos del conflicto	Estadío del proyecto
Colony Park, Tigre	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impacto ecológico de las obras sobre el humedal y sobre los cauces de arroyos circundantes</li> <li>• Propiedad de los terrenos</li> </ul>	Proyecto judicializado y paralizado.
Reserva Natural Otamendi, Campana	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incendios intencionales para desarrollo inmobiliario</li> </ul>	Es un Parque Nacional y Sitio Ramsar.
Tajiber, Campana	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rezonificación de humedal como área apta para la actividad industrial</li> <li>• Avance de obras incluso antes de tener aprobados los estudios de impacto ambiental</li> </ul>	No se han iniciado obras aún

Fuente: Elaboración propia

La Tabla 5 a continuación sintetiza los principales impactos ambientales y sociales identificados en torno al desarrollo de proyectos inmobiliarios en entornos de humedales.

**Tabla 5 - Principales impactos ambientales y sociales del desarrollo inmobiliario sobre humedales**

Fuente de contaminación	Recurso afectado	Tipo de impacto	Actores
Aspectos socioambientales			
Endicamientos a gran escala	Agua Tierra	Directo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrolladores inmobiliarios</li> </ul>

	Flora Fauna	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pérdida de humedales y de biodiversidad</li> <li>• Pérdida de servicios ecosistémicos</li> <li>• Cambios en regímenes hidrológicos</li> <li>• Inundaciones en terrenos bajos aledaños</li> <li>• Desplazamiento de pobladores locales</li> <li>• Pérdida de identidad isleña</li> <li>• Pérdida de modos de vida tradicionales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pobladores locales</li> </ul>
Desarrollo de viviendas e infraestructura de acces	Tierra Flora Fauna Aire (ruido)	<p>Directo</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Movimiento de suelos</li> <li>• Desaparición de hábitats, flora y fauna</li> <li>• Reemplazo de la flora nativa y homogeneización del paisaje</li> <li>• Contaminación auditiva por mayor afluencia de embarcaciones terrestres y/o fluviales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrolladores inmobiliarios</li> <li>• Pobladores locales</li> </ul>
Residuos domiciliarios	Agua	<p>Directo</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contaminación de aguas por efluentes cloacales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrolladores inmobiliarios</li> <li>• Habitantes de conjuntos inmobiliarios desarrollados</li> <li>• Pobladores locales</li> </ul>
Incendios intencionales	Tierra Flora Fauna	<p>Directo</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pérdida de humedales y de biodiversidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrolladores inmobiliarios potenciales</li> <li>• Autoridades (falta de control)</li> </ul>
<b>Aspectos legales - Institucionales</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausencia de un Ordenamiento Ambiental del Territorio en la región</li> <li>• Falta de planificación general sobre el criterio y política de uso y/o conservación de las tierras fiscales</li> <li>• Limitadas instancias formales de</li> </ul>	Agua Tierra Flora Fauna	<p>Indirecto</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Avance sobre humedales</li> <li>• Concentración de la propiedad de la tierra</li> <li>• Desplazamiento de pobladores locales y sus actividades económicas (pesca, apicultura, actividades artesanales)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoridades municipales, provinciales y nacionales</li> </ul>

participación ciudadana			
----------------------------	--	--	--

Fuente: Elaboración propia en base a Machain et al (2013), Pintos y Sgroi (2012), Ríos y Pérez (2008), Blanco y Méndez (2010)

## Tarea 4: Unidad Regional Paraná - Avances de desarrollos inmobiliarios sobre humedales. Formulación de guía de pautas para entrevistas a informantes claves.

En esta tarea se formularon las guías de pautas correspondientes para las entrevistas a informantes clave, que luego se llevaron a cabo como parte de la tarea 5 guía. El objetivo era dirigirse hacia personas que puedan proveer información relevante sobre algún o varios aspectos de la región y la actividad (ya sea sobre sus características, sobre los actores involucrados, sobre la problemática ambiental o sobre el marco normativo), para definir mejor el rumbo de la investigación antes de entrar en la etapa de entrevistas a actores.

**Bloque 1:** Conocer a la persona/institución y su vinculación con la cuestión de desarrollo inmobiliario en la región Paraná (alcance territorial, temas, acciones, articulación con actores).

1. ¿Podría contarnos brevemente cuál ha sido su experiencia en la temática, a través de qué tipo de organización/institución y el tipo de trabajo que realizan? -adaptar según entrevistado-
  - 1.1. Y dentro de la organización, ¿qué posición ocupa/ocupó? ¿Qué tareas suele realizar?
  
2. ¿Cuál es el nivel de vinculación de esa organización/institución con el estudio/seguimiento de las problemáticas vinculadas al desarrollo inmobiliario en la Unidad Delta?
  - 2.1. ¿A qué temas en particular se abocan/abocaban?
  - 2.2. ¿Cuál es el alcance territorial de los trabajos que desarrollan/ban?
  - 2.3. ¿Cuáles han sido los productos o resultados de ese trabajo?
  - 2.4. ¿Desarrollaron trabajo de articulación con otros actores de la sociedad civil o del sistema político? ¿Qué tipo de trabajo? ¿Con qué actores?

**Bloque 2:** Evaluación de la actividad. Situación actual desarrollo inmobiliario en la Unidad Regional Paraná; áreas y temas problemáticos; desafíos. Evaluación de gestión de la Provincia de Buenos Aires; agencias ambientales y de otro tipo; municipios.

3. ¿Cómo evalúa la situación actual del avance de los desarrollos inmobiliarios en la provincia de Buenos Aires en la región Paraná? ¿Cuáles considera que son los mayores desafíos que se presentan en la gestión? ¿Cuáles son los principales reclamos a este tipo de proyectos? ¿Cuáles son las principales áreas problemáticas en relación a este tema? ¿Ha habido algún avance o cambio sustantivo en el enfoque en el pasado reciente (últimos tres años) en relación a este tema?

4. ¿Qué rol desempeña el gobierno provincial? ¿Cuáles son las principales agencias del estado provincial que intervienen en la temática? En función de su experiencia, ¿cómo evalúa usted el rol de estas agencias? ¿Qué falencias o aspectos a mejorar encuentra en la gestión del sector?

a. Pregunta sobre un tema puntual (articulación organismos provinciales).

b. Pregunta puntual sobre organizaciones o espacios de gestión.

5. ¿Qué rol desempeñan los gobiernos municipales en relación a la gestión del sector? En función de su experiencia, ¿cómo evalúa usted el rol de los municipios en esta materia? ¿Hay algunos municipios de la provincia donde el tema sea particularmente relevante? [¿Por qué? ¿Qué ocurre?] ¿Qué falencias o aspectos a mejorar encuentra en la gestión municipal del sector?

a. Pregunta sobre un tema puntual (articulación municipal)

b. Pregunta sobre un tema puntual (municipios con situaciones más críticas)

6. ¿Cómo observa los cambios regulatorios promovidos?

**Tarea 5: Unidad Regional Paraná - Avances de desarrollos inmobiliarios sobre humedales. Mapeo de Actores Clave Involucrados (stakeholder analysis) y realización de entrevistas a informantes clave.**

#### **MAPA DE ACTORES CLAVE**

- I. **Sector público:** las autoridades municipales y provinciales con responsabilidad en la evaluación de los proyectos de urbanizaciones así como en la regularización de aquellos consolidados son actores muy relevantes.

En primer lugar se encuentran **los municipios**. El nivel municipal es en el que se promueven formalmente los cambios en el uso del suelo, que luego habilitan

- en términos de zonificación - el desarrollo de los proyectos. Asimismo, es el que posee la competencia de otorgar la declaración de impacto ambiental al proyecto de nuevos barrios. En este aspecto, se observa heterogeneidad en términos de estrategias y políticas desarrolladas por los Gobiernos municipales de la Unidad Paraná. Mientras que algunos han iniciado procesos de planificación estratégica, como es el caso de Escobar, muchos cuentan con ordenanzas de zonificación que no han sido integradas con instrumentos de planificación de otra escala.

Luego, las autoridades involucradas directamente en estos procesos son la **Autoridad del Agua (ADA), la Autoridad Ambiental - Ministerio de Ambiente - y el Ministerio de Gobierno, a través de la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial (DPOUT).**

Las tres poseen ámbitos de intervención diferentes vinculados a su competencia sustantiva: en el caso de ADA, como autoridad de aplicación del Código de Aguas; en el caso de la Autoridad Ambiental como autoridad de aplicación de la ley 11.723 y en el caso de la DPOUT en su función de implementar y ejecutar políticas, estrategias, planes provinciales, regionales, interjurisdiccionales y locales de ordenamiento del territorio, coordinando las acciones con los municipios de la Provincia de Buenos Aires y otros organismos Gubernamentales, en el marco del Decreto-Ley N° 8.912/77 y/o sus modificatorias, complementarias o las que en el futuro las reemplace. La coordinación entre las intervenciones institucionales se observa como un punto central en pos de desarrollar un análisis y visión común del territorio.

En el ámbito nacional, un actor mencionado fue la **Dirección de Ordenamiento Ambiental del Territorio del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación**, quien se encuentra ejecutando un proyecto piloto de OAT en la Unidad bajo análisis.

## **II. Sectores productivos:**

- A. Inmobiliarias
- B. Desarrolladores
- C. Productores forestales

Este sector comprende a los actores productivos con alta capacidad de incidencia en los procesos de toma de decisión públicos. Reúne a empresas privadas del sector Inmobiliario que promueven una agenda de desarrollo productivo con énfasis en el progreso y crecimiento local, inversiones territoriales y generación de empleo. En ese sentido, tanto las inmobiliarias como los

**desarrolladores** son actores muy relevantes a la discusión ya que suelen tener un contacto muy directo con los municipios en tanto impulsan las modificaciones regulatorias necesarias y a su vez son quienes llevan adelante las gestiones ante los organismos en el caso de los proyectos.

Por su parte, el **sector forestal** es un sector que ha aumentado su participación en la discusión sobre el ordenamiento territorial del Delta y respecto del cual se ha registrado un aprendizaje en términos de internalizar que se trata de un sector con un profundo arraigo en la zona, que participa en la discusión e implementación de buenas prácticas en el desarrollo de su actividad.

III. El **sector científico-académico** (Universidades). Estos actores buscan extender la aplicación técnica de prácticas productivas ambientalmente sostenibles e integrar la mirada ecosistémica en el planeamiento territorial. En ese sentido la **Universidad Nacional de San Martín** se ha consolidado como referente a partir del intenso trabajo realizado en relación al mapeo e inventario de humedales en el Delta. Por su parte, el **INTA** ha sido señalado también como un actor relevante a la discusión sobre el ordenamiento y uso del suelo, en particular por el trabajo territorial que despliega en la zona del Delta.

IV. **Sociedad civil:** los actores que integran esta categoría son:

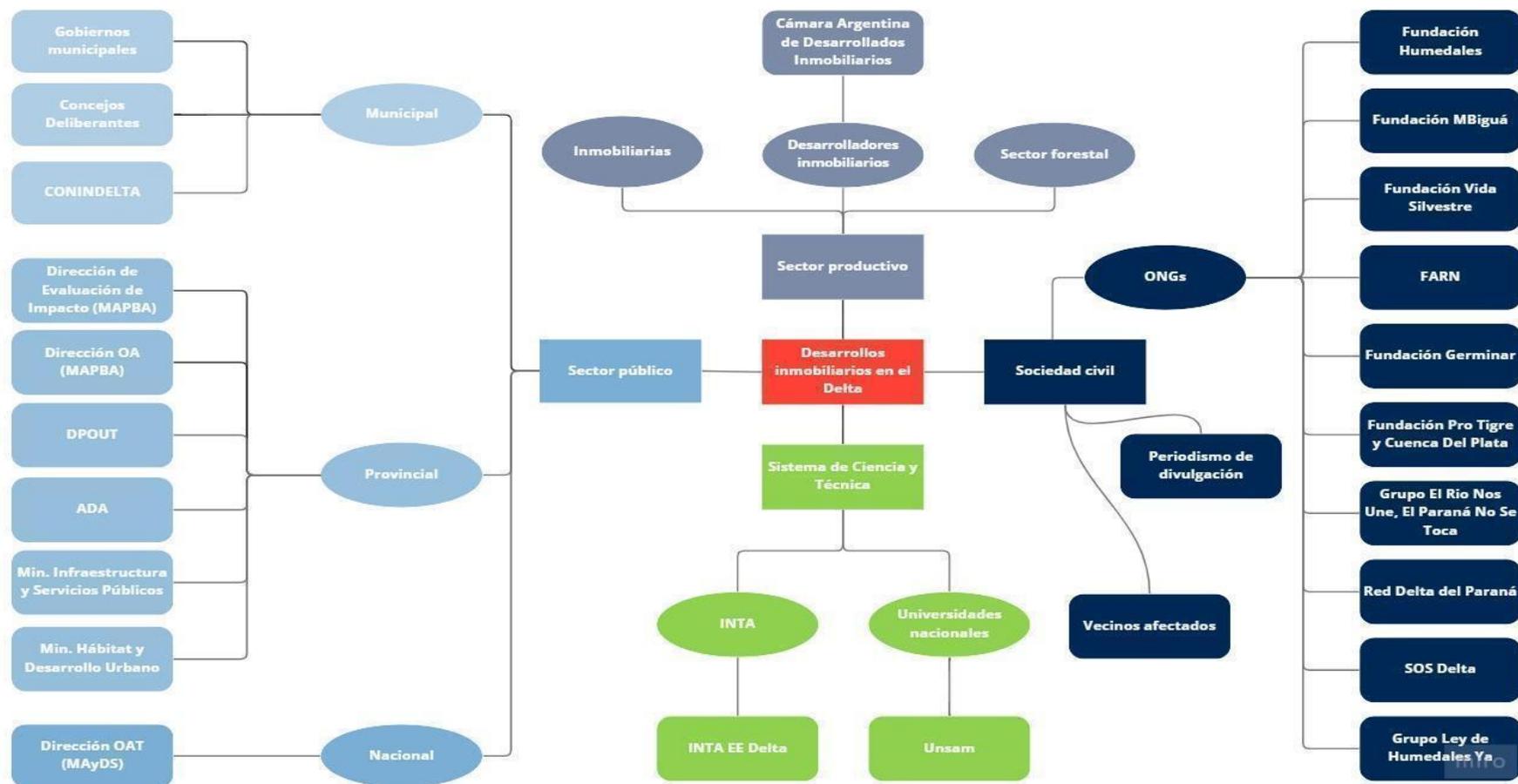
A. **Organizaciones no gubernamentales:** respecto de estas, se debe diferenciar aquellas con alcance en la agenda nacional y aquellas con más incidencia territorial. Organizaciones no gubernamentales como FARN tienen alta incidencia en el impulso por una Ley de Humedales nacional, pero no realizan un seguimiento pormenorizado de las iniciativas provinciales. Ese espacio es ocupado por asambleas, asociaciones y redes locales a través de acciones territoriales y focalizadas. En ese sentido, las organizaciones sin fines de lucro conformadas por vecinos y activistas locales en las distintas localidades del Delta son muy relevantes. Estas organizaciones se encargan de divulgar información en el territorio y bregar por la defensa de los ecosistemas a través de denuncias a distintas empresas y agrupaciones.

**Fundación Humedales** ha sido destacada como una organización - que si bien tiene un ámbito de trabajo internacional - ha desplegado un trabajo de sensibilización y fortalecimiento territorial muy fuerte, articulando tanto con el sector público como con las organizaciones territoriales y la academia.

- B. **Vecinos afectados** directamente por los potenciales impactos que acarrea el desarrollo de las urbanizaciones cerradas. Estos individuos demandan la apertura de los procesos de cambios en el uso de suelo que se desarrollan a nivel municipal así como la implementación de instancias de participación pública en la que se socialicen las propuestas y se releven las perspectivas de todos los vecinos.
  
- C. **Periodismo de divulgación:** con presencia activa en redes, denuncias crecientes e impulso a cambios normativos. Su relevancia se traduce en el aumento en el número de individuos desarrollando acciones activas (creando y firmando peticiones) como en los canales mediante los cuales estas demandas se expresan (redes sociales, vía pública, denuncias, impulso a proyectos de ley).

Se consolidó la noción de que existen **procesos de articulación, coordinación e intercambio** entre miembros de la academia, de sectores productivos y organizaciones de la sociedad civil en pos de desarrollar una visión integral del ordenamiento de los territorios. Asimismo, los espacios compartidos han resultado en capacitaciones a dependencias públicas y gestores municipales sobre herramientas útiles para la gestión de ecosistemas y distintas instancias de mesas de trabajo entre el sector privado y la sociedad civil, como es el caso de la **“Plataforma de Diálogo Multisectorial y Multiactoral del Bajo Delta del Paraná”**. La Plataforma es un espacio donde se reúnen de manera sostenida actores de organismos nacionales, provinciales y municipales, organizaciones de la sociedad civil, sistema de ciencia y técnica, productores y comunidad en general para alcanzar una meta preestablecida por ellas y ellos mismos





Figura

5: Mapa de actores - Desarrollo inmobiliario, Unidad Regional Paraná

Fuente: Elaboración propia

## **ENTREVISTAS - RESULTADOS**

Durante los meses de octubre y diciembre de 2022 y enero y febrero de 2023 se realizaron 7 entrevistas a representantes de las siguientes organizaciones e iniciativas<sup>17</sup>:

- Ex funcionaria provincial (1 entrevistado)
- Dirección Provincial de Evaluación de Impacto Ambiental (1 entrevistado)
- Subsecretaría Provincial de Políticas Ambientales (1 entrevistado)
- Plan Estratégico Territorial de Escobar (1 entrevistado)
- Plan Integral Estratégico para la Conservación y Aprovechamiento Sostenible en el Delta del Paraná (PIECAS-DP) (1 entrevistado)
- Organización vecinal ambientalista (1 entrevistado);
- Organización ambientalista internacional (1 entrevistado)

Las entrevistas fueron realizadas de manera virtual y tuvieron una duración aproximada de una hora cada una. En cada una de ellas estuvieron presentes al menos 2 miembros del equipo de Fundar.

### **Resultados**

En términos generales, los entrevistados coincidieron en los siguientes puntos:

- **Estos proyectos transforman sustancialmente el entorno en donde se desarrollan.** De acuerdo a las características del emprendimiento pueden implicar una destrucción del paisaje natural en el que se implantan. Los principales riesgos asociados a estos cambios de uso del suelo poco planificados se vinculan principalmente con la pérdida de funciones ecosistémicas de los humedales degradados y transformados. Las funciones clave como la atenuación de sequías e inundaciones, y la depuración del agua (entre otros) se encuentran invisibilizadas y pueden ser severamente afectadas por estos emprendimientos, conectando la agenda ambiental con la de seguridad civil (riesgos asociados a inundaciones), y la salud pública (por lo materiales de rellenos o la descarga de cloacales sin tratamiento a humedales, ríos y arroyos que han sido degradados).
- Existen dos planos que requieren un **abordaje simultáneo la de la regularización de aquellos barrios que ya se encuentran consolidados, por un lado; y la de los proyectos a iniciar.**

---

<sup>17</sup> La perspectiva de los sectores productivos fueron incluídas a partir del estudio realizado para OPDS (hoy Ministerio de Ambiente de PBA) en el marco del proyecto Proyecto “*Revisión de antecedentes sobre la Ley de Humedales*”. Dicho proyecto tenía como uno de sus objetivos realizar un mapa de los actores públicos y privados con interés en la materia con base en el análisis documental y entrevistas a informantes claves y relevar las preferencias y posiciones públicas de los actores identificados en relación a la ley de protección de humedales, con base en el análisis documental y la realización de entrevistas semiestructuradas. En ese contexto se realizaron entrevistas a organizaciones representativas de los sectores agrícolas ganaderos (4) y del sector forestal (4). En tal oportunidad se procuró contar la mirada del sector inmobiliario, cuyos contactos y pedidos de entrevista no fueron respondidos.

- Es necesaria **una discusión sobre el modelo socio-económico que proponen los barrios cerrados** con contrastantes diferencias entre la vida puertas adentro y puertas afuera de los mismos.
- **El proceso de evaluación y habilitación de estos emprendimientos posee un marco regulatorio complejo.** La intervención municipal es clave, ya que si bien se avanza en ordenanzas de protección y conservación, por otro lado se aprueban regulaciones municipales que implican re- zonificaciones, que habilitan desarrollos de proyectos en zonas sensibles.
- **El municipio es un actor fundamental. Primero porque es el nivel que promueve formalmente los cambios en el uso del suelo que luego permite el desarrollo de los proyectos es el municipio. Segundo, es el nivel que se encarga de otorgar la declaración de impacto ambiental al proyecto,** por lo que la capacitación de las áreas municipales involucradas en el planeamiento es fundamental así como el financiamiento para implementar iniciativas participativas para fortalecer los planes de ordenamiento.
- **La cuestión de la coordinación regional en la zona se señaló como un punto crítico.** Existe una necesidad de articular lineamientos regionales para traducirlos a escala municipal reconociendo las particularidades de cada municipio y existen espacios ya creados en ese sentido, por ejemplo, el CONINDELTA.

Por su parte, se identificaron miradas contrapuestas en torno a los siguientes puntos:

- **La oportunidad de negocio que genera el bajo costo de los terrenos en humedales como zonas inundables, los vuelve atractivos para los municipios,** que pasan a percibir una renta mayor en una zonificación urbana que la que percibían como zonas rurales. Sin embargo, algunos entrevistados señalan que los riesgos, conflictos y costos asociados no son parte de la ecuación costo-beneficio al momento de autorizar cambios en el uso del suelo localmente.
- **Participación de la ciudadanía:** Algunos entrevistados señalaron que la ciudadanía no es consultada, en particular los pobladores preexistentes en el área de influencia de los proyectos.
- **Avances en los procesos de habilitación de estos emprendimientos:** Se señaló que existe un proceso progresivo de generación de normativa para abordar de manera integral entre los distintos niveles y autoridades involucradas la evaluación de los proyectos. Algunos actores señalaron que hoy el Ministerio de Ambiente tiene participación en los planes estratégicos que envían los municipios, siendo un actor más dentro del proceso de aceptación de cambios de zonificación. Sin embargo, otros

entrevistados señalaron que los impactos que generan este tipo de proyectos siguen sin ser atendidos debidamente: en la circulación vial, en el consumo de agua, y en la deficiencia en el servicio eléctrico ya que en la mayoría de los casos no se realizan las obras de ampliación de redes y mantenimiento. Además, el tratamiento final de efluentes es en algunos casos parcial ya que terminan finalmente en la planta municipal sin que esto se haya evaluado. Además, se indicó que la autoridad del Agua debería tener una intervención en una evaluación hidrológica para ver qué impactos está teniendo en el agua.

A continuación **se amplía la información** recabada en las entrevistas en torno a los puntos recién mencionados, con foco en:

1. Avances en la normativa relativa a la convalidación de cambios en el uso de suelo.
2. Fortalecimiento de capacidades a nivel municipal
3. Oportunidad en las iniciativas de planificación estratégica a nivel municipal y regional;
4. Actores y espacios de articulación.

### **1) Avances en la normativa relativa al ordenamiento territorial: la regularización de Conjuntos Inmobiliarios Consolidados y la convalidación de cambios en el uso de suelo.**

Como parte del relevamiento realizado, se identificó como un punto clave el entramado de regulaciones existentes:

- aquella que aborda los Conjuntos Inmobiliarios ya asentados ;
- aquella que busca integrar los procedimientos para el desarrollo de nuevos proyectos.

En ese sentido, los entrevistados señalaron como un importante avance el dictado de dos resoluciones.

La Resolución N 191/2021 establece el procedimiento ambiental para Conjuntos Inmobiliarios Consolidados (CIC), ejecutados bajo las figuras establecidas en los Decretos N° 9.404/86 y N° 27/98, **que hayan solicitado empadronamiento**, en el marco de las Resoluciones del Ministerio de Gobierno N° 400/2019, N° 493/2020 y N° 650/2020.

Esta resolución establece que los desarrolladores de los CIC deberán presentar una serie de documentos ante la Autoridad Municipal, cuyo contenido varía de acuerdo a si el CI posee DIA O no:

- a) **Si el Conjunto Inmobiliario posee Declaración de Impacto Ambiental (DIA) emitida por autoridad provincial o municipal deberá presentar:** la Declaración de Impacto Ambiental acreditando el cumplimiento de los condicionamientos,

observaciones u otras obligaciones establecidas en la misma.; el Plan de gestión ambiental (PGA) vigente con documentación probatoria que acredite su implementación y en caso de corresponder, las adecuaciones realizadas; la constancia de inicio del trámite exigido por la Resolución ADA 800/19 u homóloga; la delimitación del polígono del proyecto mediante coordenadas geográficas y en archivo kml o kmz.

**b) Si el Conjunto Inmobiliario no cumple con todo lo requerido en el inciso “a” del artículo 3, o no posee Declaración de Impacto Ambiental, deberá presentar:** los Estudios previos al inicio de las obras tales como caracterización de suelo, agua, social, etc.; el Informe de Situación Actual del CIC<sup>18</sup> el Diagnóstico Ambiental con enfoque sistémico.IV. Constancia de inicio del trámite exigido por la Resolución ADA 800/19 u homóloga; la delimitación del polígono del proyecto mediante coordenadas geográficas y en archivo kml o kmz.

Una vez recibida la documentación, **el municipio realizará un informe sobre la implantación del CIC en el contexto de la situación ambiental de su partido**<sup>19</sup>. Luego deberá remitir dicho informe y la documentación al Ministerio de Ambiente. Si el procedimiento se admite, el Ministerio de Ambiente habilitará la instancia de participación ciudadana para los supuestos de Conjuntos Inmobiliario sin DIA. Seguidamente, y ya reunida la información remitida por el desarrollador y el Municipio y concluida la instancia de participación ciudadana - en los supuestos que corresponda- , el Ministerio de Ambiente procederá a su evaluación y elaborará un Informe Técnico.

En los casos de Conjunto Inmobiliario sin DIA el Informe Técnico incorporará los lineamientos de consideración obligatoria para la elaboración del **Plan de Gestión Ambiental Sistémico (PGAS)** El PGAS deberá establecer todos los efectos ambientales negativos y sus correspondientes medidas de mitigación, control y compensación. Asimismo, deberá incluir las variables e indicadores de seguimiento relativas a las medidas establecidas.

Por su parte, también ha sido dictada normativa vinculada al régimen integrado establecido<sup>20</sup> para la **convalidación de cambios de uso de suelo promovidos**

---

<sup>18</sup> La resolución establece lineamientos generales para la elaboración del Informe de Situación Actual; el Diagnóstico Ambiental así como para los Informes de Cumplimiento Ambiental (ICA)

<sup>19</sup> Deberá mencionar los antecedentes ambientales del CIC, contemplando actuaciones en el marco de la Ley 11.723 y/o de terceros eventualmente afectados por el proyecto.

<sup>20</sup> establecido por el Decreto N° 1072/18.

por los municipios en la provincia de Buenos Aires del que participan la Autoridad del Agua (ADA), la Autoridad Ambiental - Ministerio de Ambiente - y el Ministerio de Gobierno, a través de la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial (DPOUT). La Resolución N° 381/22 integra en su Anexo la “Guía para la elaboración del Informe Ambiental Regional (IAR) para solicitar el IPAR-CUS<sup>21</sup>”. La guía fue elaborada para apoyar a los municipios a confeccionar el IAR con el fin de analizar los cambios de uso del suelo desde una perspectiva ecosistémica. En ese sentido la guía desarrolla ciertos conceptos:

- El IAR es un instrumento de análisis integral del territorio, orientado a identificar y dimensionar efectos ambientales de incidencia regional que pudieran generarse a partir del cambio de uso propuesto
- Estructura el IAR en dos grandes secciones: una **Parte 1**, que contiene la “Memoria técnica descriptiva del cambio de uso de suelo propuesto”. Allí se detallan aspectos y objetivos centrales que persigue la propuesta; las consideraciones sociales, económicas y ambientales tenidas en cuenta y los desafíos y problemáticas. La **Parte 2<sup>22</sup>** comprende la definición y caracterización del sistema ambiental regional. Esto abarca el ámbito donde se desarrolla la propuesta y su alcance territorial; el análisis de los componentes ambiental, urbano- territorial y económico social; la identificación y dimensionamiento de los efectos ambientales regionales positivos; negativos; acumulativos; sinérgicos y permanentes y las estrategias y medidas de prevención y/o mitigación.
- La documentación a presentar deberá ser acompañada por gráficos (mapas y esquemas) que indiquen los usos del suelo a incorporar, los que deberán ser especificados y delimitados en base al área de ocupación de cada uno de ellos, presentándose en un archivo tipo shape, kml, Kmz u otro similar. Estos archivos se utilizarán para realizar una superposición de capas de información georreferenciada necesaria para el análisis.
- La guía es clara al indicar que **una ordenanza de cambio de uso de suelo no puede ser convalidada sin haber obtenido el IPAR-CUS**.
- Previo a la expedición del IPAR-CUS se requiere el Certificado de Prefactibilidad Hídrica (IPH) que es extendido por la Autoridad del Agua de la Provincia de Buenos Aires
- El IPAR-CUS tiene una validez de dos (2) años computados desde la fecha de aprobación del trámite.

---

<sup>21</sup> El **Informe de Prefactibilidad Ambiental Regional para el cambio de uso del suelo (IPAR-CUS)** es un instrumento del Ordenamiento Ambiental del Territorio que tiene como principal fin determinar si la propuesta de cambio genera efectos ambientales de incidencia regional, y por eso es es condición necesaria para otorgar un cambio de uso de suelo.

<sup>22</sup> Es necesario presentar la Definición espacial y caracterización del Sistema Ambiental Regional (Parte 2) del IAR en los casos de Plan de ordenamiento territorial, Planes Estratégicos, Código de Ordenamiento Urbano, cambios de usos del suelo que involucran grandes superficies y/o contemplan áreas de fragilidad ambiental, entre otros.

## **2) Fortalecimiento de capacidades a nivel municipal.**

Los entrevistados coincidieron en **la necesidad de fortalecer tanto las capacidades como la articulación con las áreas municipales involucradas**, en tanto son los Municipios los que al ser responsables primarios de sus territorios, planifican, ordenan, asigna usos e indicadores y sancionan sus ordenanzas.

- Desde el punto de vista de la organización de los municipios, se debería trabajar en las competencias de las distintas áreas. Si bien la ley 8912 indica que todos los municipios deben tener un área de planeamiento, de forma interna, funcionan como compartimentos estancos y es necesario trabajar en transversalizar los aspectos ambientales de la gestión.
- Además se requiere contar no solo con equipos capacitados a nivel local para desarrollar los estudios regionales sino con herramientas tecnológicas, ya que en muchos casos, los catastros se encuentran desactualizados.
- Algunos entrevistados señalaron que el mayor atraso de los municipios de la zona en su legislación es la aplicación de la Ley N 14.449<sup>23</sup>. Los municipios que están recibiendo una presión inmobiliaria muy fuerte no tienen beneficios más allá de las partidas que se habilitan, lo que resulta desproporcionado a los pasivos sociales y ambientales que genera el crecimiento en la ciudad. El aumento de la trama urbana le genera gastos a la administración, que son superiores a los beneficios que pueden obtener por las tasas.

## **3) Oportunidad en las iniciativas de planificación estratégica a nivel municipal y regional**

Los entrevistados también resaltaron la importancia de utilizar los instrumentos de planificación estratégica territorial como una oportunidad de abordar de forma temprana las tensiones relativas al desarrollo de los proyectos, ya sea a nivel local o en articulación con otros niveles jurisdiccionales, de forma de integrar una mirada regional.

---

<sup>23</sup> Disponible en

<https://normas.gba.gob.ar/documentos/B3mgaUj0.html#:~:text=La%20presente%20Ley%20define%20los,cr%C3%ADtica%20y%20con%20necesidades%20especiales.>

- El Plan Integral Estratégico para la Conservación y Aprovechamiento Sostenible en el Delta del Paraná (PIECAS-DP) es un acuerdo interjurisdiccional entre las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe, junto al gobierno nacional, cuyo objetivo es gestionar los humedales del delta del Paraná, un ecosistema compartido por las tres jurisdicciones provinciales.
  - El PIECAS-DP apunta a un uso sostenible y a una mirada integral y con enfoque regional de la cuenca y es un ámbito para alcanzar acuerdos, con el objetivo de establecer pautas de sostenibilidad en las actividades en el delta e islas del río Paraná, asegurando su integridad sistémica en el corto, mediano y largo plazo. Dichas pautas deben ser adoptadas por los gobiernos que lo han suscrito y no desde el PIECAS-DP ya que este no constituye un organismo ejecutivo. En los últimos años se había reactivado su estructura institucional.
- Se resaltó el avance de varios municipios en pos de la elaboración de Planes Estratégicos (PE). Se destaca el caso del Municipio de Escobar<sup>24</sup>, en el que se conformó un equipo de trabajo específico para tal objetivo. La iniciativa surgió como una respuesta a las necesidades de los vecinos de Escobar, con una conciencia ambiental más profunda, de acuerdo a lo manifestado en las entrevistas.
  - Dentro de los ejes del PE, se identifican el respeto por la herencia natural, la producción rural, el ordenamiento de los cascos urbanos y la integración sociourbana y el derecho a la ciudad.
  - A su vez el PE tiene una serie de códigos, siendo el más importante el Código Territorial, que profundiza mucho en el ordenamiento ambiental. Se indica qué uso puede tener cada distrito y con qué intensidad. Además, fija parámetros para los desarrolladores, profundizando lo que se requiere actualmente. El PE tiene también un Código Ambiental y un Código de Espacio Público.
- Algunos entrevistados pusieron de manifiesto la oportunidad existente en la articulación de agendas con la implementación de la Ley de Hábitat 14.449<sup>25</sup>. Esta ley tiene como uno de sus objetivos específicos el abordar y atender integralmente la diversidad y complejidad de la demanda urbano habitacional, así como generar nuevos recursos a través de instrumentos

---

<sup>24</sup> Disponible en <https://www.escobar.gob.ar/wp-content/uploads/2022/02/PET-MODELO-TERRITORIAL-20220210.pdf>

<sup>25</sup> Disponible en <https://normas.gba.gob.ar/documentos/B3mgaUj0.html>

que permitan, al mismo tiempo, reducir las expectativas especulativas de valorización del suelo.

#### 4) Actores y espacios de articulación

La vinculación con los actores económicos involucrados en la discusión sobre los cambios en el uso de suelo también fue un punto abordado en las entrevistas.

- En ese sentido algunos entrevistados señalaron que mantuvieron reuniones en distintas unidades territoriales y con distintos sectores, incluyendo al **sector inmobiliario**, cuya postura en relación por ejemplo a las iniciativas de planificación no era uniforme, ya que mientras que algunos manifestaron abiertamente su oposición otros directamente no participaron de las convocatorias.
- Por su parte, un hallazgo importante de las entrevistas es **el rol del sector forestal en estos conflictos**. Si bien en un principio el enfoque ha sido el de establecer indicadores de cuidado ambiental estrictos, se ha evolucionado hacia el entendimiento de que se trata de una actividad con un gran arraigo y pertenencia local que se desarrolla, en términos generales, con prácticas respetuosas del entorno y cuya presencia es beneficiosa en términos ambientales. Asimismo, el sector ha participado en diferentes iniciativas, como el “Protocolo de Estrategias de conservación de la biodiversidad en bosques plantados de salicáceas del Bajo Delta del Paraná”<sup>26</sup>, en articulación con el INTA, o su participación en la “Plataforma de Diálogo para el Desarrollo Sostenible de los Humedales del Bajo Delta del Paraná” .
- Se destacó especialmente el trabajo realizado en el marco de la Plataforma **de Diálogo Multisectorial y Multiactoral del Bajo Delta del Paraná**” como muy relevante en términos de capacitación y difusión del conocimiento. La Plataforma es un espacio donde se reúnen de manera sostenida actores de organismos nacionales, provinciales y municipales, organizaciones de la sociedad civil, sistema de ciencia y técnica, productores y comunidad en general para alcanzar una meta preestablecida por ellas y ellos mismos. En este sentido, los actores trabajan en conjunto sobre la base del diálogo y la colaboración para pensar de manera común a un Delta. Se han realizado doce encuentros y el último taller fue el tercero dedicado a contribuir al Ordenamiento

---

<sup>26</sup> Disponible en <https://inta.gob.ar/documentos/protocolo-estrategias-de-conservacion-de-la-biodiversidad-en-bosques-plantados-de-salicaceas-del-bajo-delta-del-parana>

Ambiental del Territorio con foco en los Humedales del Delta<sup>27</sup>. Algunos entrevistados hicieron referencia al COMILU y al CONINDELTA como espacios de articulación a nivel de cuenca.

## Tarea 6: Unidad Regional Paraná - Desarrollos inmobiliarios sobre humedales. Informe de diagnóstico (síntesis)

### *Síntesis de marco normativo e institucional*

El marco normativo<sup>28</sup> provincial pertinente al eje se compone de:

- [Ley N° 11.723](#)<sup>29</sup>
- Decreto Ley N° 8912 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo
  - [Resolución N° 470-OPDS-18](#) (Informe de Prefactibilidad Ambiental Regional (IPAR); [Resolución N° 167/18 GDEBA](#))
- [Resolución N° 29/09 y su modificatoria 562/17](#)
- [Resolución N° 400/2019-GDEBA-MGGP](#)
- [Resolución N° 493/2020 del Ministerio de Gobierno.](#)
- [Resolución N° 650/2020: Etapa final del empadronamiento y puesta a norma de Conjuntos Inmobiliarios Consolidados](#)
- [Resolución N° 144/2021 del Ministerio de Gobierno](#)
- [Resolución N 197/2021 del Organismo Provincial de Desarrollo Sostenible](#)
- [Resolución N° 381/22 del Ministerio de Ambiente](#)

A su vez, deben integrarse los Códigos de Zonificación de los Municipios abarcados por la Unidad Paraná:

---

<sup>27</sup> Este último encuentro tuvo como objetivo promover la colaboración multisectorial para fortalecer la implementación del Ordenamiento Ambiental del Territorio a nivel municipal e intermunicipal en el Delta Bonaerense, en articulación con las autoridades nacionales y provinciales. El taller contó con la presencia de 38 personas en representación de distintos sectores. Se puede mencionar la participación de referentes de instituciones gubernamentales: Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible de la Nación (MAyDS), Ministerio de Ambiente de la Provincia de Buenos Aires (MAPBA), Municipios de Campana, Escobar, San Fernando, Tigre y Zárate, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA DELTA), Parque Nacional Ciervo de los Pantanos, Comité de Cuenca del Río Luján (ComiLu). También se contó con la participación del sector académico -especialistas de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)-; miembros de organizaciones de la sociedad civil-Humedales en Red, Fundación Vida Silvestre, Asociación Civil Germinar, FH/WI, Fundar, el Colegio de Arquitectos de Zárate-; y representantes del sector privado -Arauco Argentina S.A, Asociación Forestal Argentina (AFoA) y productores silvopastoriles.

<sup>28</sup> Para profundizar en el marco normativo internacional y de presupuestos mínimos aplicable, ver Anexo I.

<sup>29</sup> Artículos 5,7,8, 10 a 24, Anexo II apartado II.

- [Código Urbano Ambiental de San Nicolás](#)
- [Código de Ordenamiento Territorial del Partido de Ramallo](#)
- Normas de Uso, Ocupación y Subdivisión del Suelo San Pedro
- Código de Zonificación de Baradero,
- [Código de Planeamiento del Partido de Zárate](#),
- [Código de Planeamiento Urbano Ambiental de Campana](#),
- [Zonificación de Escobar](#),
- [Código de Zonificación de Tigre](#)
- [Código de Edificación y Zonificación de San Fernando](#).

Respecto al **marco institucional involucrado**, debe indicarse que intervienen:

- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible Provincial
- Ministerio de Gobierno - Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial
- Autoridad del Agua
- Poder Ejecutivo Municipal
- Concejos Deliberantes Municipales

#### *Naturaleza de los principales conflictos socioambientales*

- El proceso de desarrollo de un conjunto inmobiliario en el Delta del Paraná genera **fuertes impactos sobre los suelos y sobre los regímenes hidrológicos** (se afectan cursos de agua superficiales y subterráneos), modificando la composición y funcionamiento de los humedales y, por ende, la provisión de los bienes y servicios asociados (Blanco y Méndez, 2010).
- Los principales **impactos ambientales** se dan por la **elevación de las áreas destinadas a viviendas y servicios**, la creación de lagos que pueden cubrir hasta cientos de hectáreas y los desmontes que matan flora y fauna nativa, destruyendo la biodiversidad propia de los ecosistemas de los humedales. **Los movimientos de suelos** impactan sobre los territorios al remover sedimentos con contaminantes, movilizándolo y sepultándolo hábitats y especies, produciendo modificaciones en los patrones de drenajes superficiales y en las geoformas fluviales naturales (albardones, bajos y pantanos) y aumentando, en consecuencia, la frecuencia de inundaciones en terrenos bajos circundantes. Además, una vez finalizada la construcción de los

emprendimientos, **las descargas de efluentes cloacales domiciliarios contaminan los cursos de agua** (Pintos y Sgroi, 2012; Machain et al, 2013).

- Los principales **impactos sociales** asociados a los desarrollos inmobiliarios están relacionados fundamentalmente con el **desplazamiento y/o expulsión de los pobladores locales y sus actividades económicas**. Asimismo, las poblaciones ubicadas en el área de influencia suelen verse obligadas a circular por otros terrenos en los momentos de crecidas naturales del sistema debido a las modificaciones en los flujos de agua (Machain et al, 2013).
- Por otra parte, la falta de planificación en la urbanización de nuevas áreas, que no tienen desarrollado un sistema de infraestructura preparado para abastecerlas, implica la obtención de agua a través de pozos que pueden llevar a deprimir las napas y afectar el ciclo de regulación hídrica de los humedales.

Además, al registrarse impactos ambientales y sociales relevantes, la **conflictividad en relación al desarrollo de estos proyectos es alta**. Se identificaron algunos conflictos en torno a desarrollos inmobiliarios específicos. En algunos casos, se llegó a la judicialización e, incluso, a la paralización de los proyectos. Esto coexiste en otra escala con las grandes movilizaciones que vienen teniendo lugar desde hace años para que se sancione la ley de presupuestos mínimos para la protección de humedales.

- **Los modos de acción colectiva elegidos han sido diversos y de acuerdo a la escala de los actores que las promueven:** desde movilizaciones frente al Congreso (de colectivos ambientalistas) y frente al Anexo del Congreso (donde se reúnen las comisiones) para que se sancione la ley de presupuestos mínimos para la protección de humedales, hasta la Judicialización de ciertos proyectos por parte de asociaciones o grupos de vecinos; con intervenciones y planteos frente a los municipios o en el marco de la discusión de las ordenanzas locales. Se trata de conflictos con una inscripción territorial multinivel, en donde el plano local, se controvierte los procesos de habilitación de estos proyectos en términos de la zonificación y cambio en el uso de suelo, y en el nivel provincial se cuestiona la ausencia de una política de ordenamiento ambiental del territorio y el ejercicio del poder de fiscalización.

*Actores clave involucrados*

Los actores involucrados son:

- Pobladores locales.
- Colectivos ambientalistas.
- Desarrolladores inmobiliarios.
- Inversionistas (compradores de lotes para reventa).
- Nuevas familias (habitantes de barrios cerrados y viviendas sociales).
- Poder Judicial.

Dentro de los actores gubernamentales involucrados se encuentran

- Gobiernos municipales de la Unidad Paraná.
- Ministerio de Ambiente PBA.
- Ministerio de Gobierno PBA.
- ADA.
- Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos

Se identificaron como **temas clave**:

- **Las problemáticas de las urbanizaciones cerradas difieren de acuerdo al estadio del proyecto.**

La problemática de aquellos emprendimientos ya existentes, es decir la existencia de diversos desarrollos urbanísticos consolidados, algunos con infraestructura de servicios y condiciones de habitabilidad y consentidos por los Municipios a pesar de no contar con los trámites de aprobación importa una situación diferente a la de aquellos que se promueven pero que aún no han empezado ni su trámites formales de aprobación ni su ejecución material. Para este primer caso, se inscriben los esfuerzos de la autoridad provincial para promover su regularización a través primero de la creación de un **registro** al efecto y luego, con el **otorgamiento de plazos y prórrogas para su empadronamiento y puesta a norma.**

El segundo caso se refiere a aquellos que se proyectan y respecto de los cuales se debe cumplimentar un procedimiento específico. En estos supuestos es donde el entramado de regulaciones y de organismos intervinientes cobran relevancia.

- La **dimensión económica de la discusión.** El impacto económico de los desarrollos inmobiliarios suele ser grande debido a los **montos de inversión involucrados**, el empleo directo e indirecto generado y la tracción que ejerce el sector de la construcción sobre las cadenas de valor de bienes y servicios asociados. Estos impactos económicos,

fundamentalmente la **creación de empleo**, suelen prevalecer en los procesos de toma de decisión pública respecto de autorizar o no el desarrollo de un nuevo emprendimiento.

- **La articulación multinivel involucrada en los procesos de ordenamiento territorial y de evaluación de impacto ambiental:**
  - La ley N° 11.723 determina la obligatoriedad de obtener una Declaración de Impacto Ambiental (DIA) y atribuye competencia a **los Municipios para emitir la Declaración de Impacto Ambiental con relación a “nuevos barrios o ampliación de los existentes”**, previendo que la Provincia emitirá una opinión previa y vinculante.
  - La convalidación de cambios de uso de suelo promovidos por los municipios se obtiene mediante un **mecanismo tripartito** e integrado del cual participan **la Autoridad del Agua (ADA), la Autoridad Ambiental - Ministerio de Ambiente - y el Ministerio de Gobierno, a través de la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial (DPOUT)**.
  - En ese marco, se estableció el **Informe de Prefactibilidad Ambiental Regional (IPAR<sup>30</sup>)** como subproceso obligatorio en los procedimientos para la convalidación de cambios de uso del suelo (CUS) y aprobación de conjuntos inmobiliarios “Etapa Barrios Cerrados y Clubes de Campo.(CI) (Box 1) a través de la Resolución N° 470-OPDS-18 <sup>31</sup>.
  - La articulación entre los distintos niveles también es necesaria en los casos de regularización y empadronamiento de Conjuntos Inmobiliarios consolidados.
- **La necesidad de incorporar instrumentos que analicen integralmente el territorio:**
  - La introducción del IAR como informe a cargo del municipio responde a esa necesidad de identificar y dimensionar efectos ambientales de incidencia regional que pudieran generarse a partir de la implementación de los cambios de uso del suelo propuestos por el Municipio. Este informe contendrá los fundamentos y el alcance de la iniciativa y permitirá a la Autoridad Ambiental analizar y evaluar la propuesta a los fines de establecer si el cambio de uso propuesto genera efectos ambientales de incidencia regional.

---

<sup>30</sup> Sustituye a la intervención regulada en la Resolución OPDS 29/09 y su modificatoria 562/17.

<sup>31</sup> La Resolución N° 167/18 GDEBA aprobó los aplicativos web y procesos comunes para la tramitación electrónica e integrada de los procedimientos para convalidación de cambio de uso del suelo y aprobación de conjuntos inmobiliarios de la Provincia de Buenos Aires

Se identificaron como **consensos emergentes**

- La persistencia de problemas en relación al desarrollo de proyectos de urbanización. Es fundamental atender los impactos que pueden generar en el entorno en donde se desarrollan.
- El proceso de evaluación y habilitación de estos emprendimientos posee un marco regulatorio complejo.
- La capacitación de las áreas municipales involucradas en el planeamiento es fundamental así como el financiamiento para implementar iniciativas participativas para fortalecer los planes de ordenamiento.

Se identificaron como **áreas de disenso:**

- **Participación de la ciudadanía y transparencia en los procesos de toma de decisiones relativos a los cambios en el uso del suelo:** Algunos entrevistados señalaron que la ciudadanía no es consultada, en particular los pobladores preexistentes en el área de influencia de los proyectos.  
Otros entrevistados señalaron que existe normativa y espacios de participación, pero que los actores económicos muchas veces utilizan otros canales para promover la aprobación de las normas que habilitan los cambios en las zonificaciones-
- **Avances en la regularización de los procesos de habilitación de estos emprendimientos:** Se reporta distintas miradas sobre la celeridad con la que se aborda entre los distintos niveles y autoridades involucradas la evaluación de los proyectos.

Recomendaciones respecto a instrumentos de gestión

- **Normativa:**
  - **Introducción de una instancia de participación pública de forma previa al envío del IAR por parte del Municipio a los organismos de la Provincia.** El cumplimiento y la consideración de las observaciones que se hubieren obtenido debería acreditarse como parte de la documentación a acompañar en la presentación del IAR. Esta instancia permitirá que de forma previa al inicio del circuito administrativo multinivel, la ciudadanía conozca la propuesta de cambio de uso de suelo así como las consideraciones tenidas en cuenta por el Municipio para promover el cambio, realice las observaciones que estime pertinentes.

- **Articulación:**

- **Establecimiento de instancias de intercambio y articulación intraestatal.** Se identifica la necesidad de una mayor articulación de la política de cada agencia en función de las temáticas y agendas compartidas. En esa línea, al haber sido identificado un mapa de actores estatales involucrados ya sea de manera directa o indirecta es recomendable la formalización de estas vinculaciones en mesas permanentes de articulación con los distintos equipos (DPOUT; ADA; Dirección Provincial de Islas; entre otros) es una iniciativa operativamente viable, que tiene el potencial de traducirse en el consenso de criterios y lineamientos gubernamentales.
- **Vinculación y participación en redes informales de relacionamiento.** En ese sentido, hacer un aprovechamiento de los ámbitos de articulación ya existentes y generar un acercamiento a partir del actor “nodo” de la red que lidera dichas conversaciones puede resultar sumamente beneficioso. Las instancias de formación efectuadas por la Fundación Humedales constituyen espacios de gran valor para la difusión de herramientas, pautas y estrategias.
- **Participación y/o generación de espacios de conversación específicos para tema Delta.** Existe una oportunidad para espacios de articulación que ya cuentan con una institucionalidad propia. Una iniciativa resaltada en varias de las entrevistas fue el **PIECAS-DP** acordado entre la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, y las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos.  
El caso del **ConinDelta** como ámbito de discusión entre los actores del Delta, resulta paradigmático en tanto su propia creación y estructura responden a los principios de articulación y coordinación interjurisdiccional.

- **Fortalecimiento:**

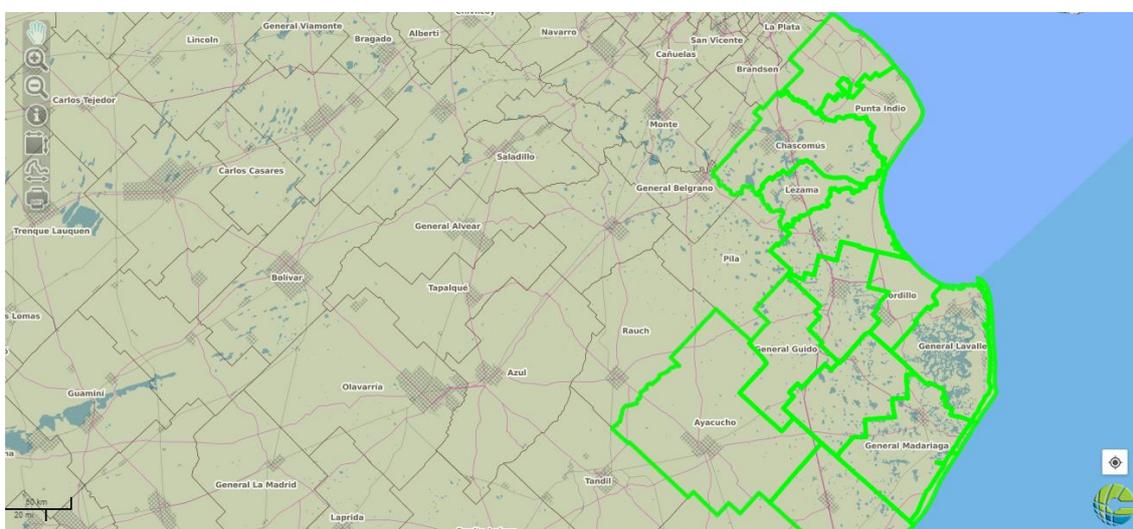
- **Programa de asistencia a municipios.** Es fundamental instrumentar y formalizar un programa de asistencia a municipios. Para ello, resultaría útil realizar un mapeo de capacidades para la articulación con el sistema científico técnico a nivel provincial. Resulta necesario efectuar un mapeo de las capacidades existentes, que identifique puntualmente los recursos disponibles y las agendas educativas de los distintos centros y partir de las mismas, brindar apoyo a los equipos técnicos a nivel municipal y

provincial y facilitar una mejor identificación de los problemas y la generación de mejores herramientas para la gestión basada en conocimientos multidisciplinarios.

- En particular, se observa la necesidad de profundizar la difusión de la normativa ya existente ( Res. 197/21 y Res. 381/22).
- **Aprovechamiento de capacidades y experiencias municipales.** Existe un espacio de oportunidad para articular con los municipios de manera de replicar y escalar las experiencias locales exitosas de planificación territorial a través de redes horizontales, de forma de capitalizar el conocimiento construido en la práctica a partir de la experiencia territorial.

## Unidad Regional Costa. Pesca artesanal

La Unidad Regional Costa incluye los municipios de Punta Indio, General Lavalle, La Costa, General Madariaga, Villa Gesell, Mar Chiquita, Pinamar, Ayacucho, Magdalena, Chascomús, Lezama, Castelli, General Guido, Dolores, Tordillo y Maipú.



**Figura 6: Municipios de la Unidad Regional Costa**

Fuente: CARTO ARBA. Disponible en: <https://carto.arba.gov.ar/cartoArba/>

### Tarea 1: Unidad Regional Costa - Pesca artesanal. Caracterización de la actividad

La provincia de Buenos Aires tiene un litoral marítimo con más de 1.500 km de costa a lo largo del cual se sitúan diversos municipios de distinto tamaño. Según un relevamiento del 2022, existen en esta provincia 17 Unidades de Pesquería (UdP) artesanales activas, que en su gran mayoría operan con embarcaciones, con la excepción de los pescadores que utilizan pequeñas redes de enmalle de playa, red de medio mundo y realizan recolección manual de bivalvos (Sánchez-Carnero et al., 2022).

Ese mismo estudio estima que un total de 1.579 pescadores, en su mayoría hombres, se relacionan directamente con la actividad extractiva, utilizándose unas 646 embarcaciones, que van desde pequeñas embarcaciones a remo hasta lanchas de rada o ría de hasta 15 m de eslora. Cerca de la mitad de las embarcaciones, agrega, corresponden a kayaks empleados en la pesca

comercial informal. En cuanto a la comercialización de las capturas, sostiene: “Con excepción de la zafra de corvina, donde la captura es procesada en plantas y destinada mayoritariamente al mercado de exportación, el resto de las capturas está destinado al mercado interno, y **es comercializado a través de plantas pesqueras o en un circuito mayormente informal** a restaurantes, pescaderías y particulares” (Sánchez-Carnero et al., 2022).

Para parte de la literatura (Errazti et al., 2008), la pesca artesanal incluye “la modalidad de pesca sin utilización de embarcación y mediante la aplicación de tracción a sangre y las embarcaciones artesanales que comprenden a aquellas sin motor o con motor fuera de borda o interno, catalogadas bajo la denominación de canoas, botes, y lanchas, así como también una porción de las caracterizadas como de rada o ría”.

En el plano normativo, sin embargo, suele destacarse la heterogeneidad: **en la Argentina no existe un consenso o acuerdo respecto al concepto de “pesca artesanal”**. Las distintas legislaciones utilizan distintos criterios para definirla, que van desde los métodos de captura hasta el largo de la embarcación (Errazti, 2009). La definición varía entre provincias, en ocasiones entrando en contradicción con la establecida por el Consejo Federal Pesquero (Sánchez-Carnero et al., 2022). **Este punto regulatorio es relevante en la medida en que la forma en que la legislación define a la actividad tiene impacto sobre su desarrollo y sobre quienes la practican**. Los efectos jurídicos que recaerán sobre una persona que ejerce la pesca serán distintos según se considere comprendido o no dentro del régimen legal de la pesca artesanal.

La **Resolución 3/2000 del Consejo Federal Pesquero (CFP)** define a la pesca artesanal como “*toda actividad que se ejerza en forma personal, directa y habitual por pescadores y/o recolectores, realizada con embarcaciones menores o sin ellas y destinada a la captura, extracción y/o recolección de recursos vivos del mar*”. Y continúa diciendo: “*Se consideran embarcaciones menores a los botes de fabricación casera y cascos de construcción industrial propulsados a remo, vela o motor fuera de borda y a las embarcaciones de motor interno cuya eslora no supere los 10 metros, debidamente habilitadas por la Prefectura Naval Argentina*”.

La **Ley de Pesca provincial 11.477** estipula que “*se considerará pesca artesanal a la actividad extractiva realizada por personas que en forma individual directa y habitual trabajaren como pescadores artesanales*”. El decreto 3237/95, reglamentario de esta ley, no da mayores precisiones a la definición.

Por su parte, la **Resolución 379/00 de la Subsecretaría de Actividades Pesqueras** de la Provincia de Buenos Aires define a la actividad como “*aquella efectuada, con destino a la comercialización del producto, mediante la aplicación de tracción a sangre, el uso de embarcaciones descubiertas, sin límite de eslora o el uso de embarcaciones cubiertas hasta los trece (13) metros de eslora*”. Aunque luego la **Resolución 113/11 del Ministerio de Asuntos Agrarios** de la provincia redujo los metros de eslora a ocho (8) en el marco de un proceso de regularización de pescadores artesanales que se encontraban en situación de informalidad.

Para algunos investigadores, esta actividad constituye un nicho económico “que representa una opción para la subsistencia”. Los niveles de formación para desarrollar trabajos alternativos, señalan, suele ser bajo y las posibilidades de elección de emplearse en otros ámbitos son reducidas. Se advierte también que existe una estrecha vinculación del individuo a un contexto familiar y/o social marcado por la tradición pesquera (Errazti et al. 2008).

Si bien tanto la normativa nacional como provincial disponen la creación y actualización de registros de pesca artesanal, se suelen señalar deficiencias en la información proveniente de las actividades del sector, por ejemplo con relación al valor de las capturas, los costos de producción y el número de personas empleadas en la producción (Errazti, 2009)<sup>32</sup>.

En efecto, **existe escasa información cuantitativa sobre este subsector**. A nivel nacional, no existe un Registro de Pescadores Artesanales, a pesar de que la Resolución 3/2000 del Consejo Federal Pesquero dispone la creación de un registro a nivel nacional, conformado con información proveniente de registros provinciales<sup>33</sup>. A nivel provincial, no se encuentran estadísticas oficiales disponibles acerca de la cantidad de pescadores, embarcaciones, unidades capturadas por día, semana o mes ni respecto del aporte de esta actividad al producto bruto geográfico (PBG) u otros indicadores económicos<sup>34</sup>. Desde la perspectiva de la gestión pública, generar datos y estadísticas sobre el subsector de la pesca artesanal podría contribuir al diseño de políticas. En este sentido, una cuestión relevante en este punto es que buena parte de los pescadores artesanales opera en la informalidad, de modo que las estadísticas provenientes exclusivamente de las autorizaciones para ejercer la actividad resulta insuficiente para abordar integralmente al subsector.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> Este punto también fue resaltado en la entrevista al informante clave.

<sup>33</sup> Actualmente existen iniciativas registrales subnacionales (a nivel provincial o municipal), pero no ha sido posible encontrar estadísticas oficiales derivadas de esos registros.

<sup>34</sup> No ha sido posible encontrar estadísticas oficiales derivadas de esos registros. Este punto también fue señalado por el informante clave en la entrevista.

<sup>35</sup> Entrevista con informante clave

Si bien esta ausencia de información dificulta hacer estimaciones precisas acerca del aporte de la pesca artesanal al PBG y al empleo provincial, suele señalarse la dimensión social que esta actividad aborda, al contribuir a reducir la vulnerabilidad y a generar una red de seguridad para prevenir la pobreza a nivel local (Errazti, 2009; García S., 2010; Sánchez-Carnero et al., 2022).

A su vez, si bien la actividad solía describirse como un subsector que utiliza técnicas intensivas de mano de obra y relativamente poco capital, actualmente se reconocen distintos tipos de pesca artesanal, producto de las transformaciones de las últimas décadas: la pesca artesanal avanzada o semi industrial, que se diferencia por su poder de captura y su solvencia económica, la pesca artesanal tradicional y la pesca artesanal de subsistencia (Errazti, 2009).

La relevancia económica de esta actividad, pues, no se justifica tanto por su aporte al PBG (que a pesar de la falta de información se estima escaso) como por su función de red de contención social que esta actividad genera en la población local y su contribución a la seguridad alimentaria.

## **Tarea 2: Unidad Regional Costa - Pesca artesanal. Relevamiento del marco normativo e institucional**

La Tabla 6 a continuación sintetiza el marco normativo e institucional que regula la actividad de pesca en la Unidad Regional Costa. Seguidamente se describe el alcance de la normativa provincial.

**Tabla 6 - Síntesis del marco normativo para la pesca en la Unidad Regional Costa**

Síntesis del Marco Normativo de la pesca artesanal región Costa	
Acuerdos internacionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <a href="#">Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar</a></li> <li>• <a href="#">Convención de las Naciones Unidas sobre la Conservación de la Diversidad Biológica</a></li> </ul>
Principales normas nacionales de aplicación a la región	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <a href="#">Ley Nº 24.922 de Régimen Federal de Pesca</a></li> <li>• <a href="#">Ley Nº 25.675 General del Ambiente</a></li> <li>• <a href="#">Ley Nº 20.094 Código de Navegación</a></li> <li>• <a href="#">Resolución 3/2000 del Consejo Federal Pesquero</a></li> <li>• <a href="#">Código Alimentario</a></li> <li>• <a href="#">Decreto reglamentario 748/99</a></li> </ul>
Provincia de Buenos Aires	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <a href="#">Ley 11.723 de la provincia de Buenos Aires</a></li> <li>• <a href="#">Ley Nº 11.477 provincial de pesca</a></li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <a href="#">Ley Nº 12.558 de adhesión al RFP</a></li> <li>• <a href="#">Decreto reglamentario Nº 3237/95</a></li> <li>• <a href="#">Decreto reglamentario Nº 1366/01</a></li> <li>• <a href="#">Convenio con Nación por el rol de la Prefectura Naval (ley 11.499)</a></li> <li>• <a href="#">Resolución Nº 379/00 de la Subsecretaría de Actividades Pesqueras</a></li> </ul>
--	---

Fuente: Elaboración propia

## Normativa de la Provincia de Buenos Aires

La normativa provincial está integrada por las leyes 12.558, 11.499 y 11.477 y el decreto reglamentario de esta última 3237/95, junto a su modificatorio 1366/01; así como por resoluciones de la Subsecretaría de Actividades Pesqueras de la provincia, como la 379/00.

### 1.1. Adhesión al Régimen Federal de Pesca

Mediante la **ley 12.558** la provincia adhirió al Régimen Federal de Pesca (ley nacional 24.922), incorporando su texto al derecho provincial. La ley 24.922 establece que “son del dominio de las provincias con litoral marítimo y ejercerán esta jurisdicción para los fines de su exploración, explotación, conservación y administración, a través del marco federal que se establece en la presente ley, los recursos vivos que poblaren las aguas interiores y mar territorial argentino adyacente a sus costas, hasta las doce (12) millas marinas medidas desde las líneas de base que sean reconocidas por la legislación nacional pertinente” (art. 3). También dispone la necesidad de contar con habilitaciones de la autoridad de aplicación para poder pescar y comercializar los productos.

Asimismo, dispone la creación del Consejo Federal Pesquero, institución conformada por las provincias con litoral marítimo y el Gobierno Nacional, y encargada de llevar adelante la política pesquera nacional. En cuanto a la conservación del recurso, la ley determina que “la pesca, en todos los espacios marítimos bajo jurisdicción argentina, estará sujeta a las restricciones que establezca el Consejo Federal Pesquero con fundamento en la conservación de los recursos, con el objeto de evitar excesos de explotación y prevenir efectos dañosos sobre el entorno y la unidad del sistema ecológico” (art. 17). Y el art. 4 del **decreto reglamentario 748/99** agrega que las decisiones que adopte el CFP serán obligatorias para la Nación y las provincias con litoral marítimo.

De modo que establece el marco institucional de la actividad, al delimitar el área de dominio y jurisdicción de las provincias (hasta las 12 millas marinas) y de la Nación (más allá de las 12 millas marinas), y al instituir a una autoridad pública federal, con representación de las provincias marítimas y del Gobierno Nacional

para llevar adelante la política pesquera nacional. La provincia incorporó este régimen mediante la ley 12.558.

## **1.2. Poder de policía en materia pesquera**

La **ley provincial 11.499**, por su parte, aprueba un convenio entre la provincia y la Nación por el rol de la Prefectura Naval Argentina (PNA). Mediante este convenio, la PNA “se compromete a prestar la colaboración necesaria en carácter de policía auxiliar respecto de actividades portuarias, pesca y cambios ecológicos, en los ámbitos marítimos y fluviales interjurisdiccionales y en donde la explotación pesquera le compete a la provincia”. Bajo operativos de protección ictiológica, la PNA puede realizar decomisos por incumplimientos a leyes de pesca nacionales y provinciales, por infracciones a los períodos de veda y sectores de prohibición e incluso por incumplimientos al Código Alimentario.

De modo que las provincias ejercen su competencia para regular la actividad pesquera hasta la milla 12, aunque sujetándose a las restricciones que pueda imponer el Consejo Federal Pesquero, erigido como autoridad supraprovincial cuyas resoluciones resultan vinculantes para las provincias marítimas. Asimismo, tienen jurisdicción para fiscalizar y controlar el cumplimiento de su normativa en ese territorio, aunque en la Provincia de Buenos Aires, por el convenio firmado con el Estado Nacional, la Prefectura Naval cumple el rol de policía auxiliar en esas tareas.

Por otro lado, el propio Consejo Federal Pesquero ha delegado la responsabilidad de reglamentar y controlar el ejercicio de la pesca artesanal en las provincias con litoral marítimo a través de la Resolución 3/2000 (Errazti et al., 2009).

## **1.3. Desarrollo de la actividad**

La **ley 11.477** regula al sector pesquero a nivel provincial, estableciendo entre sus objetivos básicos la promoción del desarrollo de colonias artesanales pesqueras, “instrumentando para ello la infraestructura necesaria en materia de caminos, cadenas de frío, asesoramiento técnico y líneas de crédito para la adquisición y mantenimiento de embarcaciones e instalaciones”. A su vez, crea la Subsecretaría de Pesca (actualmente en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Agrario), quien ejerce el rol de autoridad de aplicación (art. 7).

Dispone que “a los fines de la Protección y Conservación de los recursos, la Autoridad de Aplicación establecerá periódicamente y sobre la base de investigaciones realizadas o información resultante de la actividad pesquera comercial, la captura máxima permisible por especie y las artes de pesca,

métodos y sistemas de pesca utilizables. A tales fines, podrá además establecer épocas y lugares de veda, zonas de reserva, cupos de apropiación, delimitación de las pesquerías y condiciones para las actividades de explotación” (art. 12). Mientras que el art. 17 determina que “las personas físicas o jurídicas, que directa o indirectamente se dediquen a la actividad pesquera en cualquiera de sus etapas, están obligadas a informar a la Autoridad de Aplicación sobre estadísticas, especies, peso extraído y destino de la producción”.

Por su parte, establece que en ejercicio de poder de policía en la materia, la Autoridad de Aplicación “podrá inspeccionar las embarcaciones, depósitos, lugares de preparación, industrialización, concentración, transporte y comercialización de productos, subproductos y derivados de la pesca a los efectos de fiscalizar el cumplimiento de esta Ley y sus reglamentaciones” (art. 20).

Para el ejercicio de la pesca, dispone que deberá contarse con habilitación otorgada por la autoridad de aplicación (art. 21) y determina que cualquier embarcación que se destine a la pesca deberá estar inscripta o en trámite de inscripción en la matrícula nacional y enarbolar pabellón Argentino y cumplir con las normas establecidas para el personal de la Navegación (art. 25). La falta de estos requisitos impedirá la obtención del permiso o licencia. También establece que “no podrá disponerse de los productos sin someterlos previamente al control sanitario de los organismos competentes” (art. 28). Mientras que el art. 32 dispone que las personas físicas y jurídicas que intervengan en el almacenamiento, comercio, industria y/o transporte de los productos y subproductos de la Pesca en el territorio de la Provincia deberán inscribirse en los registros que llevará la Autoridad de Aplicación conforme con la reglamentación que se dicte. Las sanciones que pueden imponerse por infracciones a esta ley incluyen desde multas hasta decomisos (art. 38).

El **decreto 3237/95**, reglamentario de la ley 11.477, dispone que para la el ejercicio de la pesca artesanal, “se deberá contar con la licencia expedida por la Autoridad de Aplicación a fin de autorizar la apropiación de los recursos pesqueros en aguas de dominio público y privado provincial” (art. 21) y añade que **“queda reservada para la actividad de la pesca artesanal el área comprendida hasta las dos millas, contadas desde la línea de base, en la Provincia de Buenos Aires”**. **Es decir que establece la exclusividad para este tipo de pesca en ese área.**

A su vez, agrega que el organismo de aplicación determinará las artes de pesca a utilizar, quedando expresamente prohibido el uso del arte denominado trasmallo o tres telas. Y prohíbe expresamente el uso de red de arrastre de fondo

dentro de las tres millas, "a efectos de la protección del medio".

No obstante, dice, la Autoridad de Aplicación podrá autorizar la utilización de este tipo de arte, a modo de excepción, siempre que concurren las siguientes condiciones:

- a) La Autoridad de Aplicación deberá establecer las características del arte de pesca de arrastre de fondo.
- b) La autorización deberá ser otorgada para una zona justificadamente delimitada y por un período determinado para las embarcaciones consideradas de pesca artesanal o comercial con un esfuerzo pesquero debidamente delimitado en el que se podrán considerar número de embarcaciones, tiempo de pesca o las variables que determine la Autoridad de Aplicación a estos efectos.
- c) Para especies que, por las particularidades de su hábitat, así como por sus características ecológicas, no pueden ser capturados por otro arte de pesca en forma eficiente.
- d) Deberán existir estudios técnicos elaborados por Organismos Oficiales que demuestren que no se ha de producir un impacto significativo al medio ambiente.
- e) La Autoridad de Aplicación conforme con el caso en cuestión y en relación con esta actividad, podrá arbitrar otras medidas que no estén contempladas en el presente. Para realizar pesca comercial en lagunas, se deberá cumplir con las reglas que la Autoridad de Aplicación determine.

El art. 25 dispone que los buques deberán ser inscriptos en un registro público creado al efecto que llevará la autoridad de aplicación. En él constarán las características de los buques. El art. 38 faculta a la autoridad de aplicación a realizar inspecciones que permitan verificar el cumplimiento de las disposiciones de la ley provincial de pesca: "El personal designado a tal efecto podrá inspeccionar las embarcaciones pesqueras, los depósitos o sitios de almacenamiento, preparación, industrialización, concentración y venta de productos y subproductos pesqueros en comercios mayoristas, minoristas y puestos ambulantes". A tal efecto, el personal podrá requerir el auxilio de la fuerza pública, de otros agentes o instituciones municipales, provinciales o nacionales.

Asimismo, agrega: "La autoridad de aplicación podrá disponer el secuestro de las artes de pesca, mercaderías, buques o medios de transporte, como así también la clausura de los comercios, depósitos o plantas procesadoras que no den cumplimiento a las disposiciones emanadas de la presente reglamentación".

La **resolución 18/06** de la Subsecretaría de Actividades Pesqueras, por su parte, y con el objetivo de asegurar la sustentabilidad de los recursos ictícolas, estableció el pleno y exclusivo uso de las primeras 5 millas náuticas del área marítima provincial comprendido entre Punta Rasa y el 37° LATITUD SUR, para toda embarcación de pesca artesanal las que deberán usar artes de pesca pasivas (por ejemplo, red de fondeo, enmalle, trampas, línea, cerco, espinel u otras) y prohibió dentro de esta zona, el uso de redes de arrastre de cualquier tipo. Este área comprende básicamente a la Bahía de Samborombón, alcanzando una parte del Partido de La Costa, aunque excluyendo a Pinamar, Villa Gesell, Mar Chiquita y General Pueyrredón.

También crea una ZONA DE ESFUERZO CONTROLADO (ZEC), con carácter temporal, precautorio y adaptativo, que comprende el área marítima entre: Punta Rasa hasta los 37° LATITUD SUR, y a partir de las cinco (5) hasta las doce (12) millas náuticas de jurisdicción de esta provincia: “Si del resultado del monitoreo permanente que efectúa esta Autoridad en esa zona, y/o de los datos que aporte el I.N.I.D.E.P., y/o de la información que surgiera de las capturas, pudieran indicar un exceso de esfuerzo pesquero, se producirá el cierre inmediato de la ZEC”. En esta zona solo podrán pescar buques con una eslora menor a 28 metros.

La Tabla 7 a continuación sintetiza el marco normativo provincial recién descripto que regula la actividad de pesca en la Unidad Regional Costa.

**Tabla 7 - Síntesis del marco normativo provincial para la pesca en la Unidad Regional Costa**

Norma	Objeto regulatorio	Contenido saliente	Autoridad de aplicación
Ley Nº 11.477	Desarrollo de la actividad a nivel provincial	Determina que la Autoridad de Aplicación establecerá la captura máxima permisible por especie y las artes de pesca, métodos y sistemas de pesca utilizables. También podrá establecer épocas y lugares de veda, zonas de reserva, cupos de apropiación, delimitación de las pesquerías y condiciones para las actividades de explotación.  Establece que para poder ejercer la actividad deberá contarse con habilitación de la autoridad, que las embarcaciones deberán estar	Subsecretaría de Pesca (Ministerio de Des. Agrario), con asistencia operativa de PNA y asistencia técnica del INIDEP  La Dirección Provincial de Pesca es la encargada de otorgar los permisos

		matriculadas y que para disponer de los productos se los debe someter a control sanitario previo.	
Ley Nº 12.558	Adhesión al Régimen Federal de Pesca	Reconoce la autoridad del Consejo Federal Pesquero y la distribución territorial de competencias con el Estado nacional	Subsecretaría de Pesca (Ministerio de Des. Agrario), con asistencia operativa de PNA y asistencia técnica del INIDEP
Ley Nº 11.499	Convenio con Nación por el rol de la Prefectura Naval	Incorpora a la Prefectura Naval Argentina como policía auxiliar "respecto de actividades portuarias, pesca y cambios ecológicos, en los ámbitos marítimos y fluviales interjurisdiccionales y en donde la explotación pesquera le compete a la provincia"	Prefectura Naval Argentina
Decreto Nº 3237/95	Reglamentación de la ley 11.477	Establece la exclusividad para la pesca artesanal hasta las primeras 2 millas  Prohíbe el uso de red de arrastre de fondo dentro de las tres millas, "a efectos de la protección del medio"	Subsecretaría de Pesca (Ministerio de Des. Agrario), con asistencia operativa de PNA y asistencia técnica del INIDEP
Decreto 1366/01	Modificación del decreto 3237/95	Mantiene la prohibición genérica de uso de red de arrastre de fondo hasta las tres millas pero la habilita excepcionalmente si concurren ciertas condiciones (entre ellas, la EIA)	Subsecretaría de Pesca (Ministerio de Des. Agrario), con asistencia operativa de PNA y asistencia técnica del INIDEP
Resolución Nº 379/00 de la Subsecretaría de Actividades Pesqueras	Definición de la pesca artesanal	Define a la pesca artesanal en la provincia como "aquella efectuada, con destino a la comercialización del producto, mediante la aplicación de tracción a sangre, el uso de embarcaciones descubiertas, sin límite de eslora o el uso de embarcaciones cubiertas hasta los trece (13) metros de eslora".	Subsecretaría de Pesca (Ministerio de Des. Agrario), con asistencia operativa de PNA y asistencia técnica del INIDEP
Resolución Nº 18/06 de la Subsecretaría de Actividades Pesqueras	"Reorganización de la actividad pesquera, (...) atendiendo a la sustentabilidad de los recursos ictícolas"	Extiende la zona exclusiva para la pesca artesanal hasta las 5 millas marinas para el área comprendida por la Bahía de Samborombón	Subsecretaría de Pesca (Ministerio de Des. Agrario), con asistencia operativa de PNA y asistencia técnica del INIDEP

Fuente: Elaboración propia en base a revisión de normativa.

## Tarea 3: Unidad Regional Costa - Pesca artesanal.

### Impactos socioambientales y conflictividad

La literatura revisada (Errazti, 2009; Carman, M. y González Carman, V., 2016; García, 2010; Vitale, 2015) plantea que los principales impactos ambientales asociados a la pesca en general son los siguientes:

- Captura incidental de especies (pesca artesanal e intensiva)
- Dragging (pesca intensiva)
- Sobrepesca (pesca intensiva)
- Disminución de la biomasa

En lo que respecta a los impactos ambientales de la pesca artesanal específicamente, no se ha encontrado literatura académica ni reportes periodísticos que planteen que la pesca artesanal constituye una fuente de deterioro ambiental severo, a diferencia de la pesca intensiva<sup>36</sup>. Las artes de pesca que suelen utilizar las grandes embarcaciones (pesca de arrastre) y la escala de las capturas (en grandes números) sí resultarían en un daño a los suelos marinos y en una sobreexplotación de los recursos ictícolas. De hecho, **los propios pescadores artesanales** suelen diferenciarse de las grandes empresas pesqueras señalando que **ejercen un tipo de pesca más sostenible e identificada con el cuidado del recurso** (Carman, M. y González Carman, V., 2016).

No obstante, sí destaca la literatura que existen impactos en materia de captura incidental de especies y disminución de la población de peces, lo que ha despertado la preocupación de organizaciones ambientales y de grupos de biólogos marinos (Carman, M. y González Carman, V., 2016; Vitale, 2015)<sup>37 38</sup>. Se encontraron estudios que alertan sobre el descenso en las biomásas de las principales especies, disminución de las tallas medias en la población y aumentos del porcentaje de juveniles y de especies no objetivo en las capturas. Por ejemplo, en el área de Rincón, a pesar del área de veda impuesta desde el año 2004, las principales especies que son históricamente capturadas mostraban ya en 2009 signos de explotación excesiva, observándose un aumento en el número de barcos dirigidos al área (Carozza et al., 2009).

---

<sup>36</sup> Esto fue ratificado en la entrevista al informante clave.

<sup>37</sup> Ver Carman, M. y González Carman, V. (2016). La fragilidad de las especies: tensiones entre biólogos y pescadores artesanales en torno a la conservación marina.

<sup>38</sup> La pesca incidental de especial se define como “la porción de la captura que es descartada al mar muerta o seriamente lastimada ya sea porque posee poco valor económico, o bien porque su retención está prohibida por ley” (Carman, M. y González Carman, V., 2016; Hall, 1996).

Actualmente existen diversos conflictos en torno a la actividad pesquera artesanal en la Unidad Regional Costa, localizándose geográficamente en los municipios costeros de **Villa Gesell, Mar Chiquita, Pinamar, La Costa y General Pueyrredón**<sup>39</sup>.

En el municipio de Villa Gesell, recientemente se han advertido conflictos que han llegado a judicializarse. Un pronunciamiento judicial, confirmado en segunda instancia, dispuso la suspensión temporaria de la pesca de arrastre dentro de las tres millas marinas contiguas a la costa del municipio. De hecho, este tipo de pesca ya se encuentra prohibida por el decreto 1366/01, pero ese mismo decreto permite que sea autorizada excepcionalmente, siempre que se cuente con un informe de impacto ambiental previo. Lo que señala la decisión judicial es que se procedió a ejercer la actividad sin haber hecho previamente el estudio de impacto ambiental correspondiente.

No obstante, no está claro el lugar que ocupa la pesca artesanal en este conflicto. Mientras **algunos medios de comunicación locales la señalaron como perjudicados** por la medida, **otros la señalaron como beneficiaria** en tanto implicaba una restricción a las grandes empresas pesqueras, lo cual, indirectamente, terminaría beneficiando a los pescadores artesanales. De cualquier modo, estamos ante una problemática eminentemente centrada en la conservación de los recursos marinos y la biodiversidad, ligado fundamentalmente a la etapa de extracción.

Asimismo, existen conflictos relevados fuera de la región de análisis, en Pocitos y Bahía San Blas, en la zona de Carmen de Patagones, en donde media un fallo judicial que prohíbe la pesca artesanal en el área de la reserva. Los pescadores están desarrollando acciones legales para poder seguir pescando legalmente (entrevista)<sup>40</sup>.

A nivel gubernamental, lo cierto es que no se dispone de estudios de impacto ambiental de la pesca artesanal sobre los ecosistemas dentro de las primeras millas marítimas. Por este motivo, la Provincia se vería constreñida a adoptar el principio precautorio a la hora de emitir nuevos permisos de pesca, en pos de la protección preventiva del medio marino, limitando el número de autorizaciones y otorgando permisos intransferibles por persona y embarcación, lo que genera conflictos con los pescadores artesanales.

---

<sup>39</sup> General Pueyrredón no pertenece estrictamente a la unidad regional en cuestión; se encuentra inmediatamente próximo a ella, ubicándose en el área contigua al municipio de Mar Chiquita. La inclusión en este estudio fue acordada con el Ministerio de Ambiente de la provincia en las reuniones de trabajo mantenidas con anterioridad a la entrega de este informe en función de la conexidad temática y el potencial comparativo.

<sup>40</sup> Se decidió no profundizar este punto por encontrarse fuera de la región bajo análisis.

Para poder ejercer la actividad **se requiere obtener una serie de permisos** (uno para **navegar**, otro para **pescar** y otro para **comercializar** el pescado -en caso de querer hacer venta directa) y pagar una serie de tributos que, según los propios pescadores, vuelve extremadamente difícil el desarrollo de su actividad en condiciones de legalidad. Dentro de esta complejidad administrativa, suelen hacer hincapié en los permisos de pesca. Señalan una gestión demasiado restrictiva, que se ve reflejada en que se otorgan muy pocos permisos en relación a los que se solicitan, lo que empuja a los pescadores a desarrollar su actividad en una situación de informalidad que los deja expuestos a las sanciones del organismo de fiscalización (Errazti et al., 2008; Méndez, 2019; entrevista).

El Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP), un organismo federal que depende del Ministerio de Economía y que asesora al Consejo Federal Pesquero en materia de manejo del sector, estima que **más de la mitad de los pescadores artesanales de la Provincia de Buenos Aires no cuenta con permisos de pesca**. Al no poder “blanquear” lo que pescan mediante la emisión de un parte de pesca, y al no contar con plantas de almacenamiento para alojar las capturas, deben vender lo extraído a frigoríficos y/o a plantas de procesamiento a precios más bajos (entrevista).

La Dirección Provincial Pesca, el organismo encargado de la emisión de los permisos que funciona bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Agrario, requiere que las embarcaciones de los pescadores tengan una matrícula comercial, que las emite Prefectura. Sin embargo, la mayoría de los pescadores, de Samborombón hasta Monte Hermoso, operan con embarcaciones semirrígidas (gomones) concebidas como embarcaciones deportivas, no comerciales. Sin matrícula comercial no pueden tramitar el permiso de pesca y la mayoría de los pescadores no cuenta con los recursos necesarios para adquirir embarcaciones calificadas como “comerciales” (entrevista).

La situación de informalidad de los pescadores artesanales hace que estos estén fuera del circuito impositivo, lo que hace que, además de no ser sujetos de crédito y de complicarse su ingreso a circuitos formales de comercialización, tengan dificultades en materia jubilatoria, pues no poseen aportes. Algunos pescadores son monotributistas pero la mayoría está fuera de los registros de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).

Por otro lado, existen muchos permisos de pesca que son otorgados a pescadores que no están operativos. Esto sucede muchas veces debido a los largos tiempos burocráticos, que hacen que los pescadores reciban sus permisos cuando se están jubilando. Frente a esto, y con el fin de no perder los permisos,

se dan situaciones en las que algunos pescadores generan igualmente partes de pesca aunque no hayan efectivamente pescado (entrevista).

En paralelo a estas tensiones, se registra otro conjunto de conflictos en los que los pescadores artesanales no son cuestionados por otros actores sino que son ellos mismos quienes dirigen cuestionamientos hacia otros agentes, tanto del sistema productivo privado como del sector público.

En primer lugar, **se advierten tensiones entre los pescadores artesanales y los dueños de los grandes buques pesqueros**. Los primeros reclaman que estos últimos invaden la zona exclusiva para la pesca artesanal (las primeras dos millas marinas según el decreto 3237/95, reglamentario de la ley provincial 11.477) y ejercen una sobreexplotación que resulta en una merma de los recursos ictícolas. Es decir que estamos ante un conflicto por el acceso territorial al recurso, típicamente ligado a la etapa de extracción. En esta competencia por los recursos marinos, los pescadores de pequeña escala parecieran encontrarse en una situación de desventaja ante lo que catalogan como abusos por parte de los pescadores de gran escala (entrevista).

Hay, por otro lado, **tensiones distributivas al interior de la cadena de valor del pescado y los frutos de mar**. Los pescadores artesanales, que son quienes extraen el recurso, reclaman que reciben una retribución muy baja en relación al precio de venta final del producto. Responsabilizan a los intermediarios de la cadena, principalmente a los frigoríficos, por este problema. De modo que estamos ante un conflicto por la distribución de rentas provenientes de los recursos marinos, que vincula a los actores de la etapa de extracción con otros actores de la cadena ligados a las etapas de procesamiento y comercialización (entrevista).

Finalmente, existe el conflicto por las ya mencionadas **condiciones de informalidad** en las que operan los trabajadores artesanales, que en este caso no deriva únicamente de la gestión de los permisos de pesca sino de la desprotección social que perciben por parte del Estado. Los pescadores artesanales perciben que su actividad no está reconocida ni valorada como tal y plantean que no cuentan con la cobertura necesaria para desarrollar su trabajo con seguridad (Errazti et al., 2008; entrevista).

Tal es así que se advierte una tendencia novedosa por la cual los trabajadores de este subsector comienzan a insertarse dentro del amplio y heterogéneo mundo de la economía popular, mancomunado por la percepción de desprotección social que comparten sus integrantes. Esta inserción no sólo se advierte en su faceta discursiva, en tanto varios trabajadores artesanales

comienzan a asumirse a sí mismos como trabajadores de la economía popular, sino también en su faceta organizativa: en el mes de mayo, pescadores artesanales de distintos puntos del país se movilizaron hacia el Congreso, junto con la Unión de Trabajadores de la Economía Popular, para pedir una Ley de Pesca Artesanal a nivel nacional. Acto seguido, un diputado del Frente Patria Grande presentó un proyecto que receptaba varias de las demandas del subsector.

A esto se suma una creciente organización de estos trabajadores en torno a cooperativas. Si bien no existe una organización provincial que nucleee a los pescadores de todos los puertos artesanales pesqueros, sí se han formado en algunos municipios como el Partido de La Costa (en donde cuatro asociaciones confluyeron en una para obtener la terminal pesquera artesanal) y Pinamar (en donde la Cooperativa de Pescadores Artesanales de Pinamar logró que el municipio les dé un espacio para un restaurante y utilizan containers para filetear y congelar el pescado)<sup>41</sup>.

En síntesis, se advierten: i) **conflictos socioambientales** en torno a la conservación y el acceso al recurso, en este último caso desde una doble dimensión (territorial y legal); ii) **conflictos socioeconómicos** en torno a la distribución de las rentas provenientes de los recursos marinos al interior de la cadena de valor y iii) **conflictos sociolaborales** en torno a las condiciones de informalidad en las que desarrollan su actividad los trabajadores de la pesca artesanal.

Dependiendo del tipo de conflicto que observemos, los pescadores artesanales se vincularán con distintos actores y de distinta manera: los organismos públicos de mayor relevancia en el conflicto por la distribución de rentas al interior de la cadena no necesariamente coinciden con los de mayor relevancia en el conflicto en torno al acceso territorial al recurso. Y si bien algunos tipos de conflicto pueden tener mayor relevancia que otros dependiendo del municipio o localidad, en principio todos parecen estar presentes en algún grado.

Las demandas dirigidas desde el sector a los poderes públicos se insertan en distintas escalas: a nivel nacional se exige un reconocimiento y regulación de la actividad; a nivel provincial, se repite esta demanda de regulación y se adiciona la de una gestión de los permisos de pesca más permisiva; a nivel municipal, se solicitan cuestiones ligadas a la comercialización, como el acceso a terminales pesqueras y a la posibilidad de venta directa.

---

<sup>41</sup> Entrevista con informante clave

En relación a la gestión de los permisos de pesca, se ha mencionado que las razones para denegar buena parte de las solicitudes son dos: **el tipo de embarcación requerida y la aplicación del principio precautorio** (entrevista). Los pescadores artesanales en ocasiones cuentan con embarcaciones deportivas que no satisfacen las exigencias requeridas para obtener un permiso de pesca comercial.

Por otro lado, al no contar con información sobre el potencial impacto de la actividad en la zona, la autoridad de aplicación se vería constreñida a denegar preventivamente buena parte de las solicitudes de permisos con el fin de evitar daños derivados del ejercicio de la actividad pesquera, aplicando el principio precautorio del derecho ambiental (entrevista). De modo que, en este punto, la conflictividad social tiene vinculación con la política ambiental en la medida en que la ausencia de evaluación de impacto y de generación de información ambiental de la actividad podría estar condicionando la gestión de los permisos de pesca.

La Tabla 8 a continuación sintetiza los principales tipos de conflicto identificados a la fecha en torno a la pesca artesanal en la Unidad Regional Costa, resumiendo los puntos clave, los actores intervinientes, la etapa de la cadena involucrada y su respectivo grado de conflictividad.

**Tabla 8 - Puntos críticos de los conflictos socioambientales identificados en torno a la pesca artesanal en la Unidad Regional Costa**

Tipo de conflicto	Puntos de conflicto	Actores intervinientes	Etapa de la cadena
Socioambiental	Conservación del recurso (pesca incidental)	Biólogos marinos y ONGs - pescadores artesanales	Extracción del recurso
Socioambiental	Acceso al recurso (sobrepesca e invasión de la zona exclusiva)	Pescadores artesanales - grandes buques	Extracción del recurso
Socioambiental	Acceso al recurso (gestión de los permisos de pesca)	Pescadores artesanales - Dirección Provincial de Pesca (Ministerio de Des. Agrario)	Extracción del recurso
Socioeconómico	Distribución de las rentas provenientes de los recursos marinos	Pescadores artesanales - frigoríficos	Procesamiento/c omercialización

Sociolaboral	Situación de informalidad de los pescadores	Pescadores artesanales - Estado	Extracción/procesamiento/comercialización
--------------	---	---------------------------------	---

Fuente: Elaboración propia.

## Tarea 4: Unidad Regional Costa - Pesca artesanal. Formulación de guía de pautas para entrevistas a informantes claves.

En esta tarea se formularon las guías de pautas correspondientes para las entrevistas a informantes clave, que luego se llevaron a cabo como parte de la tarea 5. El objetivo era dirigirse hacia personas que pudieran proveer información relevante sobre algún o varios aspectos de la región y la actividad (ya sea sobre sus características, sobre los actores involucrados, sobre la problemática ambiental o sobre el marco normativo), para que definir mejor el rumbo de la investigación antes de entrar en la etapa de entrevistas a actores.

**Bloque 1:** Conocer a la persona/institución y su vinculación con el sector pesquero (alcance territorial, temas, acciones, articulación con actores).

1. ¿Podría contarnos brevemente cómo es su organización/institución y el tipo de trabajo que realizan? -adaptar según entrevistado-
  - 1.1. Y dentro de la organización, ¿qué posición ocupa? ¿Qué tareas suele realizar?
  
2. ¿Cuál es el nivel de vinculación de su organización/institución con el estudio/seguimiento de las problemáticas vinculadas a la pesca artesanal?
  - 2.1. ¿A qué temas en particular se abocan?
  - 2.2. ¿Cuál es el alcance territorial de los trabajos que desarrollan?
  - 2.3. ¿Cuáles han sido los productos o resultados de ese trabajo?
  - 2.4. ¿Desarrollan trabajo de articulación con otros actores de la sociedad civil o del sistema político? ¿Qué tipo de trabajo? ¿Con qué actores?

**Bloque 2:** evaluación de la actividad. Situación actual del sector pesquero artesanal; áreas y temas problemáticos; desafíos. Evaluación de gestión de la Provincia de Buenos Aires; agencias ambientales y de otro tipo; municipios.

3. ¿Cómo evalúa la situación actual del sector pesquero artesanal en el país? ¿Cuáles son los principales conflictos sociales y ambientales asociados a la

pesca artesanal? ¿Qué factores le parecen relevantes para entender la gestión socioambiental vinculada a la actividad?

3.1. ¿Cuáles son las principales áreas o zonas problemáticas en relación a este tema? ¿Ha habido algún avance o cambio sustantivo en el pasado reciente (últimos tres años) en relación a este tema? ¿Cuáles son los principales reclamos al/desde el sector?

3.2. ¿Quiénes son los principales actores afectados por la actividad y de qué manera son afectados?

3.3. ¿Qué tipo de vinculación tienen entre ellos?

3.4. ¿Qué tipo de estrategias de incidencia han desarrollado?

Desagregación territorial (preguntas puntuales)

3.1. ¿Y específicamente en la Provincia de Buenos Aires?

3.2. ¿Y más específicamente en la costa de la provincia? Es decir, en relación a la pesca marítima.

3.3. ¿Cuáles son las principales áreas o zonas problemáticas?

Desagregación temática (preguntas puntuales)

3.4. ¿Existe algún problema en torno a algún método o arte de pesca particular?

3.5. ¿Identifica conflictos al interior del sector pesquero? ¿Entre qué actores? ¿Por qué motivos?

4. ¿Qué rol desempeña el gobierno provincial en relación a la gestión del sector pesquero artesanal? ¿Cuáles son las principales agencias del estado provincial que intervienen en la temática? En función de su experiencia, ¿cómo evalúa usted el rol de estas agencias? ¿Qué falencias o aspectos a mejorar encuentra en la gestión del sector?

5. ¿Qué rol desempeñan los gobiernos municipales en relación a la gestión del sector? En función de su experiencia, ¿cómo evalúa usted el rol de los municipios en esta materia? ¿Hay algunos municipios de la provincia donde el tema sea particularmente relevante? [¿Por qué? ¿Qué ocurre?] ¿Qué falencias o aspectos a mejorar encuentra en la gestión municipal del sector?

**Tarea 5: Unidad Regional Costa - Pesca artesanal. Mapeo de Actores Clave Involucrados (stakeholder analysis) y realización de entrevistas a informantes clave.**

**MAPA DE ACTORES CLAVE**

En el marco de la revisión de literatura y la realización de entrevistas se identificaron una serie de actores clave vinculados a la actividad de la pesca artesanal. Estos actores pueden agruparse en cuatro grandes sectores: sector público, sector productivo, sistema de ciencia y técnica y sociedad civil<sup>42</sup>.

Adentrándonos en el sector productivo, vemos que las **organizaciones de pescadores artesanales** juegan un rol central en las problemáticas del sector, en la medida en que son el sujeto que desarrolla esta actividad productiva. En general, se organizan en cooperativas de trabajo y, en algunos casos, forman parte de organizaciones de mayor agregación. Así, por ejemplo, la Cooperativa de Pesca de Pinamar pertenece a la FEBAPRI (Federación de Productores de la Provincia de Buenos Aires). La Cooperativa de Pescadores Artesanales del Partido de La Costa pertenece a APEPA (Asociación de Propietarios de Embarcaciones de Pesca Artesanal). También está la UAPA (Unión Argentina de Pescadores Artesanales). Sin embargo, a pesar de los avances recientes en su organización colectiva, se presentan algunas dificultades para lograr un agrupamiento a escala provincial y nacional que sea verdaderamente representativo.

Si bien existe heterogeneidad entre los grupos de pescadores en relación a las condiciones socioeconómicas en que se encuentran, los problemas que manifiestan, las posturas que toman y los recursos que tienen, en líneas generales **confluyen en el interés de solucionar el problema de la informalidad y de sancionar una nueva legislación especial para la pesca artesanal**. Salvo excepciones, suelen utilizar técnicas pesqueras selectivas, con escaso impacto ambiental. En general, no aparecen como el sujeto confrontado por otro actor en el marco de conflictos socioambientales sino, por el contrario, como sujeto demandante de algún tipo de decisión gubernamental. Algunos tienen preocupaciones de orden eminentemente local (bajada a las playas y venta directa); otros, provincial (permisos de pesca) y algunos otros, nacional (habilitaciones de navegación y de comercialización interjurisdiccional). Pescadores de distintas localidades han trabajado en articulación con gobiernos locales, INIDEP, Fundación Vida Silvestre, universidades nacionales, la Dirección Provincial de Pesca, la Dirección de Actividades Pesqueras y Acuicultura, Senasa y el INAFCI.

La principal demanda de los pescadores del Partido de La Costa (habilitación de su planta de procesamiento) se dirige al Senasa. La principal demanda de los pescadores de Pinamar (reducción de los costos impositivos derivados del restaurante) se dirige al Gobierno municipal. En el caso de los pescadores de

---

<sup>42</sup> Ver Figura 7 al final de este apartado.

Mar del Plata y de Santa Clara, también se dirige al Gobierno municipal, pero en este caso se vincula con asegurar un espacio para bajar a la playa e ingresar al mar a pescar. En todos los casos, existe una demanda dirigida a Prefectura Naval para que adapte la normativa de navegación a las posibilidades y características de la pesca artesanal. También se insiste en la sanción de una legislación especial, pedido que va dirigido tanto al Gobierno provincial como nacional. En todos los casos, los destinatarios de las demandas de los pescadores ocupan ese lugar por las competencias que derivan del marco normativo e institucional (es decir, se dirigen a los organismos encargados de regular, autorizar o controlar determinada actividad).

Por otro lado, algunos pescadores, en particular en el Partido de La Costa y en Mar del Plata, presentan tensiones con **buques costeros** (buques de mayor tamaño) por el acceso al pescado. Lo mismo sucede con los frigoríficos, aunque en este caso la disputa se da por la distribución de rentas al interior de la cadena de producción.

Dentro del sector público encontramos actores de distintos niveles de gobierno. A nivel nacional, el **Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (Senasa)** tiene capacidad de incidencia sobre algunas de las problemáticas del sector. Al ser el organismo encargado de otorgar las habilitaciones comerciales para establecimientos que pretendan vender sus productos más allá de los límites de la provincia, detenta un poder de decisión importante sobre la última etapa de la cadena productiva. Si bien tiene un alto perfil técnico, es este poder de decisión el que lo distingue de otros organismos como el Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero. Senasa trabaja en una agenda de agricultura familiar que tiene como objetivo atender a las problemáticas de ese tipo de actividades, usualmente brindando asistencia técnica para que puedan acondicionar sus instalaciones y obtener las habilitaciones correspondientes. Ha trabajado en articulación con organizaciones de pescadores artesanales (UAPA) y con otros organismos gubernamentales.

La **Prefectura Naval Argentina (PNA)** también cuenta con capacidad de incidencia sobre algunas de las problemáticas del sector, en tanto se encarga de otorgar las matriculaciones de las embarcaciones y los certificados y titulaciones de navegación. Mediante resoluciones, establece los requisitos que deben cumplir los pescadores para obtener estas certificaciones. También ejercen la función de control y fiscalización de las normas de pesca y navegación. Al ser políticamente responsables de lo que pueda suceder en el mar, tienen interés en velar por el cumplimiento de normas de seguridad en la navegación que tengan por fin prevenir accidentes. En años anteriores han tenido conversaciones con organizaciones de pescadores para trabajar en una adaptación de la normativa,

aunque algunos actores señalan que tuvieron dificultades para articular con este organismo.

La **Dirección Provincial de Pesca (DPP)** es otro de los organismos con capacidad de incidencia sobre la actividad. Esta influencia deriva de la competencia que le otorga el marco regulatorio para otorgar los permisos de pesca. Sin embargo, su margen de acción encuentra límites en los requisitos que impone el propio marco regulatorio y en razones de seguridad. La DPP solo puede otorgar permisos si los pescadores cuentan previamente con los requisitos impuestos por PNA (matriculación mercante y certificados y titulaciones de navegación). Además, en la medida en que también es políticamente responsable por lo que suceda con las embarcaciones que autorizó a ejercer la actividad, tiene interés en velar por el cumplimiento de ciertas condiciones de seguridad antes de emitir las autorizaciones. Ha trabajado en articulación con organizaciones de pescadores (cooperativas de distintas localidades) y con distintos organismos del sector público y del sistema de ciencia y técnica (INIDEP y universidades nacionales como la Universidad Nacional de La Plata).

El **Instituto Nacional de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (INAFCI)** es otro actor relevante. En este caso, su incidencia no deriva tanto del poder de decisión sobre algún aspecto de la actividad como de su rol articulador. Ha promovido la organización de los pescadores en torno a cooperativas y organizaciones sociales y ha intentado acercar a distintas partes del sector actuando como mediador. Esto implicó intentar generar acercamientos entre pequeños y medianos productores y también entre cooperativas de pescadores y organismos gubernamentales. Su interés está puesto en el desarrollo organizativo del sector y en que los pescadores superen los problemas derivados de la informalidad.

El **Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP)** “asesora a la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura de la Nación (SSPyA), al Consejo Federal Pesquero (CFP) y a la Cancillería Argentina en el uso racional de los recursos pesqueros con el objetivo de preservar el ecosistema marino para las generaciones futuras. (...) Las misiones y funciones son formular, ejecutar y controlar los proyectos de investigación en prospección, evaluación y desarrollo de pesquerías, de tecnologías de acuicultura, de artes de pesca, de procesos tecnológicos y en economía pesquera, conforme a las pautas y prioridades que establezca la autoridad de aplicación”<sup>43</sup>. Su inclusión en el sistema de ciencia y técnica, antes que en el sector público, se debe a su alto

---

<sup>43</sup> Información disponible en <https://www.argentina.gob.ar/inidep/mision-funcion>.

perfil técnico y a su rol como formulador y ejecutor de programas de investigación pura y aplicada relativos a los recursos pesqueros y a su explotación racional en todo el territorio nacional. El instituto produce información que pone al servicio de las autoridades gubernamentales para la toma de decisiones, pero no es quien toma esas decisiones. De todos modos, es un actor muy relevante para la actividad, en la medida en que es sobre la base de sus estudios y recomendaciones que se toman decisiones para llevar adelante una gestión sostenible de los recursos marinos. Ha trabajado en articulación con organismos públicos (como la Dirección Provincial de Pesca) y organizaciones de pescadores. Tiene interés en que se resuelva el problema de la informalidad de la pesca artesanal para contar con información sobre sus capturas, reducir el margen de error de sus modelos de evolución de la biomasa marina y poder formular recomendaciones de Cuota de Captura Aceptable (CCA) con mayor precisión.

El **Ministerio de Ambiente de la Provincia de Buenos Aires** no cuenta, actualmente, con una competencia normativa determinante en los asuntos de la actividad que generan mayor conflictividad. Es por este motivo que no suele ser el destinatario principal de las demandas de otros actores relevantes involucrados. Sin embargo, sí es un actor potencialmente relevante en la medida en que existen oportunidades para involucrarse en la temática. Parte de este involucramiento puede consistir en promover el desarrollo de la pesca artesanal como una forma de promocionar prácticas pesqueras sostenibles. Otra línea de involucramiento implicaría trabajar en articulación con el INIDEP para fortalecer el sistema de generación de información ambiental y de ese modo contribuir a la gestión sostenible de los recursos marinos en la costa de la provincia<sup>44</sup>.

La relevancia del **Poder Judicial**, por su parte, está dada por la posibilidad de otorgar medidas cautelares que afecten el desarrollo de la actividad. En algunos casos, por ejemplo, se ordena la suspensión de determinado tipo de pesca hasta tanto no se cuente con un estudio de impacto ambiental. La importancia de la **Legislatura provincial**, por su parte, deriva de su potestad para dictar una nueva legislación para la actividad, mientras que la del **Ejecutivo** deriva de la facultad de reglamentar la legislación. El Consejo Federal Pesquero, por su parte, es quien delinea la política pesquera federal.

Los **gobiernos municipales** tienen un rol importante en asuntos de orden local, como las bajadas a las playas y los puestos de primera venta. Son los municipios los que detentan el poder de decisión para asegurar un espacio de bajada a la playa para que los pescadores puedan ingresar al mar a pescar. Son también

---

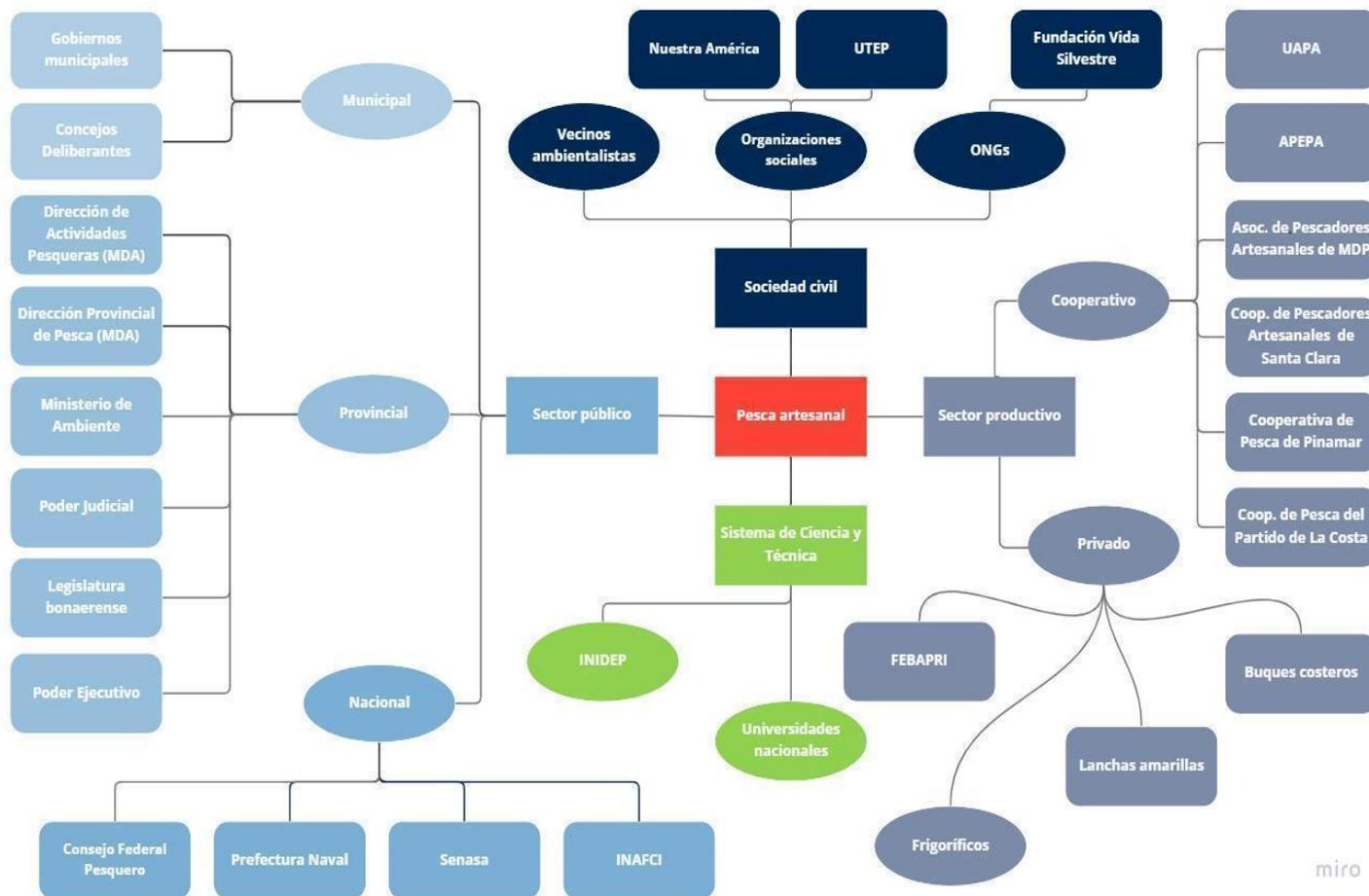
<sup>44</sup> Estos puntos se explican con mayor desarrollo en las secciones de diagnóstico y de recomendaciones.

los encargados de habilitar la venta de sus productos a nivel local, siempre que no exceda los límites del municipio, en cuyo caso interviene el Gobierno provincial. En el Partido de La Costa, por ejemplo, una ordenanza habilitó la venta directa en las playas. Esto requiere la intervención de las áreas bromatológicas, encargadas de controlar, fiscalizar y habilitar puestos de almacenamiento, venta y procesamiento para la posterior comercialización a nivel local. Usualmente, los municipios pueden tener intereses divergentes. El desarrollo de la actividad en ocasiones puede entrar en tensión con el turismo local, en la medida en que compiten por los mismos espacios en la playa. Sin embargo, en algunos casos se ha logrado conciliar esos intereses, al promover el producto de la pesca artesanal como parte del desarrollo turístico local.

Por el lado de la sociedad civil encontramos tres grupos de actores. Algunas **organizaciones no gubernamentales** como Fundación Vida Silvestre han trabajado en la concientización ambiental y en la adopción de prácticas pesqueras sustentables con grupos de pescadores artesanales, en conjunto con biólogos de distintas especialidades. Por otro lado, **organizaciones sociales** como la Unión de Trabajadores de la Economía Popular y Nuestra América promueven la organización de los pescadores para sortear los problemas derivados de la informalidad. Este tipo de organizaciones han tenido un rol importante en la articulación de pescadores de distintas localidades para poder organizarse en torno a cooperativas y coordinar acciones conjuntas. Una de esas experiencias derivó en una protesta ante el Congreso de la Nación, llamada “El Pescadazo”, que tuvo como consigna la sanción de una Ley de Pesca Artesanal que contemple al sector. Finalmente, se registran grupos de **vecinos ambientalistas** que acuden a la Justicia para pedir la suspensión de la actividad pesquera hasta tanto no se cuente con un estudio de impacto ambiental<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> Si bien no se identificó a este tipo de episodios como un conflicto de gran alcance al revisar literatura y realizar la mayoría de las entrevistas, sí se mencionó en una entrevista con autoridades gubernamentales. Aunque al momento de cierre de este informe no fue posible identificar con precisión a los actores involucrados, cuestión que intentará abordarse en la próxima entrega.



**Figura 7: Mapa de actores - Pesca artesanal, Unidad Regional Costa.**

Fuente: Elaboración propia



## **ENTREVISTAS. RESULTADOS**

Entre los meses de octubre de 2022 y febrero de 2023 se realizaron entrevistas a 14 personas de diferentes organizaciones u organismos del sector público, del sector privado, del sistema de ciencia y técnica y de la sociedad civil<sup>46</sup>. Como ya se mencionó, el listado de entrevistados se determinó en función del relevamiento preliminar, efectuado en el marco de la elaboración del primer informe parcial, y utilizando la técnica de “bola de nieve”, que consistió en solicitarles a los propios entrevistados que indiquen otros potenciales entrevistados capaces de proveer información clave sobre la temática de las entrevistas.

Las entrevistas realizadas fueron a representantes de las siguientes organizaciones u organismos<sup>47</sup>:

- Asociación de Propietarios de Embarcaciones de Pesca Artesanal (APEPA) (1 entrevistado)
- Asociación de Pescadores Artesanales de Mar del Plata (1 entrevistado)
- Cooperativa de Pescadores de Santa Clara (1 entrevistado)
- Cooperativa de Pesca Artesanal de Pinamar (1 entrevistado)
- Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP) (2 entrevistados)
- Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (Senasa) (5 entrevistados)
- Dirección Provincial de Pesca (1 entrevistado)
- Dirección de Actividades Pesqueras y Acuicultura (1 entrevistado)
- Instituto Nacional de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (INAFCI) (1 entrevistado)
- Organización Nuestra América (1 entrevistado)<sup>48</sup>

Se entrevistaron a cuatro personas provenientes del sector productivo-cooperativo, a dos personas del sistema de ciencia y técnica y a siete personas del sector público<sup>49</sup>. Dos de los entrevistados manifestaron pertenecer simultáneamente a una organización u organismo del sector público o productivo

---

<sup>46</sup> Del Primer Informe Parcial y del proceso de realización de entrevistas surgió que los principales actores clave de las problemáticas del eje pertenecían al sector productivo, al sector público y al sistema de ciencia y técnica. Por ese motivo no se entrevistaron actores de la sociedad civil, a diferencia de lo sucedido en los demás ejes temáticos. No obstante, algunas personas entrevistadas principalmente en su carácter de actores del sector público y del sector productivo también formaban parte de organizaciones sociales. En esas ocasiones también se recabaron opiniones representativas de organizaciones de la sociedad civil.

<sup>47</sup> Aquí se

<sup>48</sup> Se trata de un entrevistado en doble condición, como se explica a continuación.

<sup>49</sup> Para más detalle ver el Anexo I de este documento.

y a una organización de la sociedad civil, expresando opiniones en esa doble condición<sup>50</sup>. En la relatoría de las entrevistas que sigue a continuación se recogen opiniones en ese sentido.

Las entrevistas semi-estructuradas incluyeron preguntas orientadas a conocer la perspectiva de los actores sobre distintos aspectos de la conflictividad socioambiental que rodea a la pesca artesanal. Se hicieron preguntas destinadas a conocer mejor a las organizaciones de pertenencia de los entrevistados, saber cuáles son los principales problemas socioambientales en torno a la actividad, comprender cómo evalúan la gestión pública del sector y entender cómo es su relación con el resto de los actores involucrados, además de pedirles que indicaran qué tipo de medidas o iniciativas podrían adoptarse para lidiar con los problemas identificados.

Las respuestas evidencian puntos de consenso y de disenso con distintos grados de alcance e intensidad.

## Resultados

En términos generales, **los entrevistados coincidieron** en los siguientes puntos:

- La pesca artesanal **implica un esfuerzo pesquero muy bajo en relación a la pesca intensiva**. Por el tamaño de las redes, la potencia de los barcos y el tipo de arte de pesca que utilizan (que son técnicas más bien selectivas), el impacto ambiental de su actividad es muy bajo. En general, se señala que los impactos ambientales más severos provienen de la pesca intensiva que llevan adelante buques de mayor tamaño, que suelen utilizar técnicas menos selectivas y capturar en mayor escala. Sin embargo, **si bien el impacto ambiental de la pesca artesanal se estima pequeño, no se lo conoce con precisión porque no hay suficiente información** al respecto, debido a que se caracteriza por ser mayormente **informal**.
- **La informalidad es uno de los problemas más importantes y extendidos**. Los pescadores artesanales operan mayormente en la informalidad y esto representa problemas de diverso tipo. Por un lado, hace que se encuentren fuera del radar de Prefectura Naval, que es quien debe velar por la seguridad de los pescadores cuando se encuentran en el mar (además de controlar el cumplimiento de las normas de navegación). Esto los deja en una situación de inseguridad ante

---

<sup>50</sup> En esos casos, en el listado de entrevistas del Anexo I de este documento se los contabiliza como un solo entrevistado, consignando como pertenencia institucional la organización por la que fueron contactados por el equipo de trabajo para realizar la entrevista. Sin embargo, en el listado de organizaciones de esta sección se contabilizan ambas pertenencias institucionales.

eventuales accidentes en el agua. A su vez, dificulta la posibilidad de ingresar formalmente el pescado al circuito comercial. Esto lleva a los pescadores a tener que vender sus productos a intermediarios de la cadena a un bajo costo. Adicionalmente, restringe el acceso al crédito, de modo que reduce las posibilidades de financiamiento para incorporar o reparar equipamiento, entre otras cosas.

- **La información ambiental que se produce actualmente es insuficiente o imprecisa.** El INIDEP hace una aplicación de modelos matemáticos para predecir la evolución en las biomásas marinas y el dato de captura es el principal insumo para correr dichos modelos. Pero desde el instituto **no saben cuánta captura representa la pesca artesanal**, ya que solo cuentan con datos de los pescadores que están en el circuito formal. Entonces sus **modelos parten de supuestos con información faltante** Como **la mayoría de los pescadores artesanales no cuenta con permiso de pesca** y por tanto no puede declarar sobre su actividad, no hay información oficial precisa sobre la cantidad de capturas diarias por especie, el tamaño de sus embarcaciones o la frecuencia con que salen a pescar. Las capturas de la pesca artesanal están subrepresentadas en el modelo. Esa incertidumbre estadística **se arrastra a las recomendaciones de Cuota de Captura Admisible (CCA)**. Desde INIDEP también señalan que **no tienen información sobre los descartes de la pesca costera** (buques de mayor tamaño), porque no hay suficientes observadores a bordo. Esos dos factores (falta de información sobre las capturas de la pesca artesanal y sobre los descartes de la pesca costera) son las dos fuentes principales de incertidumbre en el modelo, lo que termina sesgando las recomendaciones de CCA que realiza el organismo.

Por otra parte, se identifican **miradas distintas o contrapuestas** en torno a los siguientes puntos:

- **Otras problemáticas del sector.** Si bien todos los entrevistados coincidieron en señalar a la informalidad como uno de los grandes problemas del sector, no todos coincidieron al señalar otras problemáticas. Desde el sistema de ciencia y técnica y desde el sector público, por caso, se hizo hincapié en la insuficiencia y/o en los déficits en materia de generación de **información ambiental para llevar adelante una gestión adecuada de los recursos pesqueros**. Desde el sector productivo-cooperativo, por su parte, señalaron factores que **obstaculizan o dificultan el desarrollo de su actividad o la posibilidad de comercializar sus productos**. Sin embargo, las condiciones en las cuales la desarrollan varían a lo largo del territorio provincial. En algunas

localidades como Pinamar o el Partido de La Costa, los pescadores han logrado avances importantes en materia de comercialización a nivel local, a través de la instalación de un restaurante y de puestos de primera venta en la playa, respectivamente. Aquí, las preocupaciones consisten en lograr la habilitación de una terminal pesquera para comercializar más allá de la provincia (La Costa) y en poder solventar los costos impositivos del restaurante (Pinamar). En otras localidades, como Mar del Plata y Santa Clara, las preocupaciones de los pescadores son anteriores a la etapa de comercialización, vinculándose más bien con el acceso al recurso, al no tener garantizado un espacio de bajada a la playa para poder ingresar al mar a pescar. De modo que sus preocupaciones, y consecuentemente sus demandas, se orientan a distintos asuntos.

También se menciona la **competencia por el acceso al recurso con buques más grandes**. La pesca artesanal tiene garantizada una zona exclusiva en la que no pueden entrar los barcos de mayor tamaño. Esta zona se extiende, por decreto 3237/95 (reglamentario de la Ley 11.477), hasta la milla 2. Sin embargo, en algunas zonas de la costa llega hasta la milla 5, como es el caso de la Bahía de Samborombón. Los pescadores exigen, en primer lugar, el cumplimiento de la norma actual, argumentando que los buques más grandes suelen eludirla, en particular en la zona de la Bahía Samborombón. En segundo lugar, tienen la pretensión de extender la zona exclusiva hasta la milla 5 en toda la costa atlántica de la provincia. No obstante, este problema no está presente en todas las localidades. En aquellos lugares con preocupaciones más bien primarias (tener una bajada formal a la playa y poder ejercer la venta directa), no parece estar presente esta tensión. Tampoco lo está en Pinamar, en donde el foco está puesto en el desarrollo comercial del restaurante. En cambio, sí se hace presente en el partido de La Costa, que abarca una parte de la Bahía de Samborombón, en donde rige la zona exclusiva hasta la milla 5.

- **Causas de la informalidad.** Los pescadores suelen señalar que la normativa nacional y provincial no contempla a la pesca artesanal como algo diferenciado de la pesca comercial, y que por tanto les imponen exigencias que no se ajustan a su condición socioeconómica y el tipo de actividad que realizan. Hablan de un vacío normativo y de normas poco ajustadas a la realidad. Desde el sector público, por su parte, las miradas son variadas. Si bien algunos sostienen que la normativa pesquera no contempla al sector como tal y resaltan la necesidad de flexibilizarla, también señalan que esas exigencias están fundamentadas en razones de seguridad cuya observancia no puede dejarse de lado. Así, si bien en

ocasiones se reconocen ciertas restricciones en el marco normativo que excede a las autoridades ejecutivas, la denegación de permisos de navegación (que otorga Prefectura), de pesca (que otorga la Dirección Provincial de Pesca) y de comercialización interjurisdiccional (que otorga Senasa) estaría motivada por cuestiones de seguridad (tanto en la navegación como en la alimentación), salubridad e higiene.

- **Acciones a seguir por parte de la provincia.** Si bien no se advirtieron posturas contrapuestas en las acciones a seguir por parte de la provincia, **sí se advirtieron diferencias en la priorización de las distintas acciones.** Así, mientras desde el sistema de ciencia y técnica y parte del sector público tendieron a priorizar el mejoramiento en la generación de información sobre capturas, desde el sector productivo-cooperativo tendieron a priorizar acciones orientadas a remover los elementos que dificultan su actividad. Sin embargo, incluso al interior de este sector se advierten diferencias. En algunas localidades, las prioridades están puestas en la etapa extractiva de la cadena (garantizar bajadas a las playas para ingresar al mar); en otras, en la etapa de comercialización (habilitación de plantas de procesamiento y reducción de costos impositivos). Finalmente, si bien todos reconocen a la informalidad como uno de los principales problemas a resolver, no todos acuerdan en los medios. Desde el sector productivo-cooperativo se enfatiza en la necesidad de sancionar una legislación especial para la pesca artesanal, mientras que desde el sector público se enfatiza la necesidad de brindar asistencia para que los pescadores puedan cumplir la normativa existente.

A continuación **se amplía la información** recabada en las entrevistas en torno a los puntos recién mencionados, con foco en:

#### **1. La informalidad como un doble problema: inseguridad de los pescadores y sesgo en la información ambiental**

En prácticamente todas las entrevistas se mencionó a la **informalidad** como **uno de los problemas más relevantes del sector**. La fuente de esa informalidad, en cambio, suscita algunas controversias.

Para poder ingresar al mar con una embarcación y ejercer la pesca artesanal, los pescadores necesitan obtener una **matriculación mercante, certificados de seguridad naval y titulaciones de navegación** para algunos de sus tripulantes. Estas habilitaciones son otorgadas por Prefectura Naval Argentina. Sin embargo, usualmente los pescadores cuentan con embarcaciones semirrígidas que no califican para la matriculación mercante sino deportiva. Las embarcaciones rígidas que calificarían en aquella categoría tienen un costo mayor, fuera de las posibilidades de muchos pescadores. Por otro lado, las

titulaciones de navegación implican costos monetarios y logísticos que algunos de ellos no están en condiciones de afrontar actualmente.

A su vez, los permisos de pesca, otorgados por la Dirección Provincial de Pesca, requieren que los pescadores cuenten previamente con los permisos de navegación correspondientes. Al no obtener las habilitaciones de Prefectura, no pueden acceder tampoco a los permisos de pesca.

Finalmente, contar con los permisos de navegación y de pesca es condición necesaria para obtener las habilitaciones para comercializar el pescado. Sin embargo, no es condición suficiente: además de contar con aquellos permisos, deben tener plantas de almacenamiento y procesamiento que cumplan con los estándares impuestos por el Código Alimentario Argentino, cuya fiscalización se encuentra a cargo de los organismos de bromatología (municipal y provincial, si es se comercializa a esos niveles) y de Senasa (cuando el destino del producto excede los límites de la provincia). En este punto, los pescadores señalan el costo de la planta de procesamiento y del equipamiento necesario como un impedimento para la habilitación.

## **2. Legislación especial para la pesca artesanal**

La existencia de un marco regulatorio general que no contempla las especificidades de la pesca artesanal también fue un punto señalado por varios de los entrevistados. Sin embargo, mientras desde el sector productivo-cooperativo señalaron que la normativa no se ajusta a la realidad de su condición socioeconómica y de su actividad, las autoridades del sector señalaron que varias de las exigencias normativas que se apuntan como impedimentos están motivadas en realidad en garantizar condiciones de seguridad (en la navegación y la alimentación) salubridad e higiene. Es decir que, a pesar de reconocer ciertas rigideces regulatorias y cierto margen para atenuar algunas exigencias en pos de la formalización de los pescadores, advierten un límite en las condiciones de seguridad, salubridad e higiene por cuyo cumplimiento deben velar como autoridades de aplicación.

## **3. Oportunidad de promover el desarrollo de la pesca artesanal como una forma de promocionar prácticas sustentables y alimento de calidad.**

De las entrevistas parecieran emerger algunos puntos de consenso en torno al pescado proveniente de la pesca artesanal como producto susceptible de ser comercializado. En primer lugar, se indica que es el de mejor calidad del mercado en términos alimenticios. Esto fue señalado no sólo por los propios pescadores de distintas localidades sino por autoridades públicas involucradas en la temática, incluidas las vinculadas a tareas de control de sanidad y calidad agroalimentaria. En segundo lugar, **se señala que se obtiene a través de técnicas más sustentables que las utilizadas por la pesca intensiva.** Nuevamente, este fue un punto resaltado tanto por miembros del sector productivo-cooperativo como por autoridades públicas con conocimiento del

sector. Salvo excepciones (para ciertas especies, en ciertas épocas del año), los pescadores artesanales no suelen hacer pesca de arrastre. En cambio, tienden a utilizar técnicas pasivas que no dañan el lecho marino.

Tampoco es un problema de la pesca artesanal la captura de juveniles. Por el tipo de red que suelen utilizar, los animales jóvenes -de menor tamaño- no quedan atrapados. En cuanto a la captura incidental de especies, pescadores del Partido de La Costa y autoridades del sector público mencionaron haber trabajado en colaboración para probar sistemas que prevengan a ciertas especies no-objetivo, como tortugas marinas y delfines franciscanos, de quedar atrapados en la red.

De modo que pareciera haber un consenso en torno a la idea de que el pescado proveniente de la pesca artesanal es de buena calidad y obtenido a través de prácticas sustentables. Por estos motivos es que algunos de los entrevistados sugirieron así la existencia de buenas oportunidades para promover el desarrollo de este sector.

#### **4. Oportunidad de generar espacios de articulación multiactoral.**

Varios de los actores involucrados mencionaron haber trabajado en articulación con otros, no solo intra sector público sino también entre autoridades gubernamentales, integrantes del sistema de ciencia y técnica y miembros del sector productivo-cooperativo. No obstante, también mencionaron la inexistencia de espacios institucionalizados de articulación. Las interacciones se dan en el marco de contactos ocasionales y directos. No están mediados por estructuras institucionales permanentes que aborden los temas del sector con regularidad.

#### **5. Las acciones que debería encarar la Provincia de acuerdo a la mirada de los diferentes actores.**

Varias de las acciones sugeridas por los entrevistados se orientaron a solucionar el problema de la informalidad, derivado de un desajuste entre la situación socioeconómica actual de los pescadores y las exigencias normativas para formalizarse. En ese sentido, se señalaron dos grandes vías:

- *Acercar la norma a la realidad:* establecer una legislación especial para la pesca artesanal, que contemple las especificidades del sector. A grandes rasgos, esto implicaría flexibilizar algunas exigencias que hoy se le imponen al sector, de modo de permitir su formalización. Esta recomendación predominó en el sector productivo-cooperativo.
- *Acercar la realidad a la norma:* prestar asistencia a los pescadores artesanales para que puedan cumplir con las exigencias normativas actuales. A grandes rasgos, esto implicaría brindar asesoramiento y financiamiento para que puedan cumplir con las condiciones que exige la normativa y de ese modo alcanzar su formalización. Esta recomendación predominó en el sector público y de ciencia y técnica y se señaló que ha habido algunas iniciativas en ese sentido.

Es decir que la gran mayoría de los entrevistados coincidió en el fin (promover la formalización de los pescadores que hoy se encuentran en situación de informalidad), aunque postularon distintos medios para alcanzarlo.

A su vez, se puso de resalto un doble beneficio derivado de la formalización: promover el bienestar de los pescadores y contar con mayor información para llevar adelante una gestión sostenible de los recursos pesqueros, al incorporar datos de captura que no están disponibles para la administración pública por encontrarse fuera del circuito de pesca formal.

También se insistió en la idea de garantizar espacios de bajada a la playa que permitan hacer un descargo del pescado en condiciones higiénicas, especialmente en el caso de Mar del Plata y Santa Clara. Por otro lado, se sugirió la idea de brindar asesoramiento a las cooperativas de pescadores en torno a cómo hacer una correcta administración del emprendimiento cooperativo.

Asimismo, se señaló la necesidad de brindar asistencia para obtener las titulaciones de navegación. Desde el Instituto Nacional de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena, en articulación con el Centro de Capacitación para la Pesca Artesanal (CECAPA), se dictaron cursos a costo cero para los pescadores, que luego solicitaron la titulación ante Prefectura Naval, previa evaluación.

Para solucionar el problema de la comercialización, se recomendó brindar asesoramiento y subsidios y líneas de crédito para que los pescadores puedan acondicionar correctamente sus instalaciones de almacenamiento y procesamiento y de esa forma obtener las habilitaciones correspondientes a nivel nacional (Senasa). También se remarcó la posibilidad de trabajar en articulación con los organismos de bromatología municipal para poder comercializar a escala local, poniendo como ejemplo el caso del Partido de La Costa, en donde se ejerce la venta directa en la playa desde hace varios años. Senasa ha brindado asesoramiento a distintas cooperativas, mientras que la Dirección Provincial de Pesca ha promovido el otorgamiento de líneas de crédito con condiciones favorables en distintas ocasiones.

También se recomendó la creación de espacios institucionalizados de articulación multiactoral, donde estén representados los pescadores artesanales de distintas localidades, el sistema de ciencia y técnica y los organismos públicos con competencia en la gestión de la actividad. Uno de los entrevistados mencionó que estos espacios deberían pensarse de acuerdo al contexto de cada localidad. Es decir que deberían pensarse mesas de trabajo por localidad,

teniendo en cuenta que las necesidades, posibilidades y demandas de los pescadores artesanales varían de localidad en localidad.

Finalmente, se ha recomendado elaborar estudios de masa del variado costero para la provincia, un tipo de estudio con el que no cuenta actualmente.

## Tarea 6: Unidad Regional Costa - Pesca artesanal. Informe de Diagnóstico (síntesis)

### *Síntesis de marco normativo e institucional*

Las principales normas de aplicación nacionales son las siguientes:

- [Ley N° 24.922 de Régimen Federal de Pesca](#)
- [Ley N° 25.675 General del Ambiente](#)
- [Ley N° 20.094 Código de Navegación](#)
- [Resolución 3/2000 del Consejo Federal Pesquero](#)
- [Código Alimentario](#)
- [Decreto reglamentario 748/99](#)

Las principales normas de aplicación provinciales son las siguientes:

- [Ley 11.723 de la provincia de Buenos Aires](#)
- [Ley N° 11.477 provincial de pesca](#)
- [Ley N° 12.558 de adhesión al RFP](#)
- [Decreto reglamentario N° 3237/95](#)
- [Decreto reglamentario N° 1366/01](#)
- [Convenio con Nación por el rol de la Prefectura Naval \(ley 11.499\)](#)
- [Resolución N° 379/00 de la Subsecretaría de Actividades Pesqueras](#)

El marco institucional (entendido como el conjunto de autoridades encargadas de aplicar el marco normativo) es el siguiente:

- Consejo Federal Pesquero (entidad encargada de delinear la política pesquera a nivel federal)
- Subsecretaría de Pesca de la Nación (autoridad de aplicación del Régimen Federal de Pesca)
- Subsecretaría de Pesca PBA, dentro del Ministerio de Desarrollo Agrario (autoridad de aplicación de la ley provincial de pesca 11.477)

- Dirección Provincial de Pesca, dentro de la Subsecretaría de Pesca PBA (autoridad encargada de otorgar los permisos de pesca)
- Prefectura Naval (autoridad encargada de controlar el cumplimiento de las normas de navegación y de otorgar la matriculación marcante, los certificados de seguridad náutica y las titulaciones de navegación)
- Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (organismo técnico encargado de asesorar al Consejo Federal Pesquero y a la Subsecretaría de Pesca nacional)
- Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (organismo encargado de otorgar la habilitación comercial interjurisdiccional -más allá de los límites de la provincia).

### *Naturaleza de los principales conflictos socioambientales*

- **Acceso legal al recurso.** Un punto de conflictividad deriva del hecho de que la mayoría de los pescadores opera en la informalidad, debido a que no cuentan con los permisos correspondientes. Eso se traduce en un reclamo por salir de la situación de informalidad que los expone al decomiso de sus equipos y a la inseguridad derivada de la ausencia de control de su estadía en el mar, obtura la posibilidad de acceder al crédito y obliga a comercializar sus productos en mercados paralelos desfavorables. Adicionalmente, **esto genera sesgos en la información ambiental sobre la cual se basa la administración de los recursos pesqueros**, en la medida en que las capturas de la pesca artesanal están subrepresentados en los modelos que estiman la evolución de las biomazas marinas.
- **Acceso territorial al recurso.** Asimismo, se identifican tensiones entre los pescadores artesanales y los buques de mayor tamaño (pesca costera), derivadas de una competencia por el acceso al recurso. El decreto 3237/95, reglamentario de la ley provincial 11.477, establece la zona exclusiva para la pesca artesanal, que llega hasta las dos millas marinas. Por resolución ministerial, la delimitación se extiende a la milla 5 para la Bahía de Samborombón. Los pescadores artesanales esgrimen que los buques más grandes invaden esta zona y les quitan recursos. Sin embargo, si bien este conflicto parece presentarse en la zona de la Bahía, no parece estar presente en otras zonas de la Unidad Costa.
- **Conservación del recurso.** Por otro lado, se advierte conflictividad, manifestada judicialmente, en torno a la conservación de los recursos marinos. En los últimos años han proliferado acciones judiciales (usualmente medidas cautelares promovidas por grupos de vecinos, o bien por organizaciones ambientalistas) con el objetivo de conservar los recursos marinos, entrando en tensión con el desarrollo de la actividad

pesquera, tanto artesanal como comercial. Esto se advierte, por ejemplo, en las localidades de Villa Gesell y General Lavalle. En ocasiones, las medidas cautelares ordenan la suspensión de la actividad (o de la utilización de cierta técnica en particular -como la pesca de arrastre) hasta tanto no se cuente con un estudio de impacto ambiental. En las entrevistas se señaló que realizar ese tipo de estudios para el ecosistema marino de la provincia presenta una elevada complejidad y es muy demandante en recursos técnicos y económicos.

- **Información ambiental para la gestión sostenible de los recursos marinos.** Por su parte, se presentan desafíos en torno a la generación de información ambiental para la gestión sostenible de los recursos marinos. Actualmente, los estudios de evolución de la biomasa que realiza el INIDEP para hacer las recomendaciones de Cuota de Captura Aceptable (CCA) presentan sesgos provenientes de la subestimación de las capturas de la pesca artesanal. Por otro lado, las medidas cautelares que ordenan la suspensión de la actividad, o de alguna técnica de pesca en particular, en determinadas zonas de la costa marítima, suelen ordenar la realización de estudios de impacto ambiental cuya instrumentación es altamente compleja y muy demandante en recursos tanto técnicos como económicos. Finalmente, la provincia no cuenta actualmente con estudios de masa del variado costero propios.
- **Distribución de rentas.** Finalmente, se advierten tensiones entre los actores de la cadena de valor del pescado, motivadas por la distribución de rentas provenientes de los distintos productos. Los pescadores artesanales argumentan que los intermediarios de la cadena (principalmente los frigoríficos) les pagan un precio muy bajo por la materia prima en relación al precio de góndola del producto final. Según los propios pescadores, esto se debe, en parte, a la imposibilidad de acceder a canales formales de comercialización de sus capturas.

#### *Actores clave involucrados*

A continuación se presentan los actores clave involucrados según sector de pertenencia.

#### **Sector productivo:**

1. Cooperativa de Pesca de Pinamar
2. Cooperativa de Pescadores del Partido de La Costa
3. Cooperativa de Pescadores de Santa Clara
4. Cooperativa de Pesca de Villa Gesell
5. Asociación de Embarcaciones de la Pesca Artesanal de Mar del Plata

6. Asociación de Propietarios de Embarcaciones de la Pesca Artesanal
7. Unión Argentina de Pescadores Artesanales
8. Buques costeros
9. Lanchas amarillas
10. Frigoríficos
11. Federación de Productores de la Provincia de Buenos Aires (FEBAPRI)

**Sistema de ciencia y técnica:**

12. Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP)
13. Universidades nacionales (UNLP, UBA, UNMdP).

**Sociedad civil:**

14. Nuestra América
15. UTEP
16. Fundación Vida Silvestre
17. Vecinos ambientalistas

**Sector público:**

18. Dirección Provincial de Pesca (PBA)
19. Dirección de Actividades Pesqueras y Acuicultura (PBA)
20. Ministerio de Ambiente (PBA)
21. Subsecretaría de Pesca (PBA)
22. Ministerio de Desarrollo de la Comunidad (PBA)
23. Legislatura bonaerense (PBA)
24. Poder Judicial (PBA)
25. Poder Ejecutivo (PBA)
26. Prefectura Naval Argentina (Nación)
27. Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (Nación)
28. Instituto Nacional de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (Nación)
29. Consejo Federal Pesquero (Nación)
30. Secretaría de Pesca (Nación)
31. Ministerio de Desarrollo Social (Nación)
32. Gobiernos municipales (en particular, de G. Pueyrredón, G. Lavalle, Pinamar, Villa Gesell, La Costa, Mar Chiquita)
33. Concejos Deliberantes
34. Áreas de bromatología municipales

*Temas clave, consensos emergentes y áreas de disenso*

Se identificaron como **temas clave:**

- La informalidad de la mayor parte del sector
- La insuficiencia e imprecisión de la información ambiental existente
- Las tensiones en torno al acceso y conservación de los recursos pesqueros
- Las dificultades para desarrollar la actividad por parte de los pescadores artesanales (tanto para ejercer la pesca propiamente dicha como para comercializar el producto de dicho trabajo)
- Las tensiones distributivas al interior de la cadena de valor del pescado

Se identificaron como **puntos de consenso**:

- La pesca artesanal implica un esfuerzo pesquero muy bajo en relación a la pesca intensiva.
- La informalidad es uno de los problemas más importantes y extendidos.
- La información ambiental que se produce actualmente es insuficiente o imprecisa.

Se identificaron **miradas distintas o contrapuestas** en torno a los siguientes puntos:

- *Otras problemáticas del sector.* Si bien todos los entrevistados coincidieron en señalar a la informalidad como uno de los grandes problemas del sector, no todos coincidieron al señalar otras problemáticas. Mientras algunos priorizaron preocupaciones más bien vinculadas a la etapa extractiva de la cadena (dificultades para acceder al recurso), otros priorizaron preocupaciones más bien vinculadas a la etapa de comercialización (dificultades para vender los productos). Asimismo, mientras algunos señalaron tensiones entre buques de la pesca artesanal y buques de mayor tamaño, derivados de la competencia por el acceso al recurso, otros no dieron entidad a esa problemática.
- *Causas de la informalidad.* Mientras desde el sector productivo-cooperativo se suele resaltar que el marco normativo que regula su actividad es poco contemplativo de su condición socioeconómica y de sus prácticas, desde el sector público se suele resaltar que las exigencias normativas están fundamentadas en razones de seguridad, salubridad e higiene.

*Recomendaciones respecto a instrumentos de gestión*

Normativa:

- Sancionar una **legislación especial para la pesca artesanal**, que contemple las particularidades del sector. Esto implicaría, por ejemplo, exigir otro tipo de embarcación para poder desarrollar la actividad y de este modo destrabar el problema de la informalidad, que además de

mejorar el bienestar y la seguridad de los pescadores contribuiría a mejorar la generación de información ambiental para llevar adelante una gestión sostenible de los recursos marinos. Dado que esto no es algo que pueda resolver unilateralmente el Ministerio de Ambiente, debería trabajarse en articulación con otros organismos con competencia en la materia (Prefectura Naval, Ministerio de Desarrollo Agrario, Poder Ejecutivo provincial y Legislatura bonaerense).

#### Articulación:

- Generar **espacios institucionalizados de articulación multiactoral**. Las problemáticas socioambientales de la pesca artesanal involucran a actores gubernamentales variados. Hay asuntos de competencia municipal (como las bajadas a las playas y la venta directa), otros de orden provincial (como la gestión de los permisos) y otros de orden nacional (como las distintas exigencias normativas vinculadas a la navegación y la comercialización). También están involucrados actores del sistema de ciencia y técnica y organizaciones de pescadores de distintas localidades. Varios actores manifestaron haber trabajado en articulación pero siempre de manera ocasional y desestructurada. Constituir estructuras institucionales de funcionamiento permanente podría ser una forma de abordar las problemáticas del sector con cierta regularidad y dar previsibilidad a los actores. Así, podría diseñarse un sistema que prevea el tratamiento de cuestiones comunes a las distintas jurisdicciones (como el problema de la informalidad y la generación de información ambiental) y comisiones de seguimiento por jurisdicción para tratar las cuestiones particulares de cada localidad.

#### Fortalecimiento y asistencia:

- Prestar **asistencia técnica y financiera a los pescadores**, de modo que puedan cumplir con las exigencias impuestas por las normas de navegación y de sanidad y calidad agroalimentaria. Los pescadores artesanales suelen manifestar dificultades técnicas y económicas para cumplir con todos los requisitos impuestos por el marco normativo para operar formalmente. Brindar asesoramiento y prestar asistencia financiera podría ser una forma de acercar la realidad a la norma y mejorar el problema de la informalidad, que ayudaría tanto al bienestar de los pescadores como a mejorar la generación de información ambiental. A su vez, los créditos y subsidios podrían otorgarse en forma condicional al cumplimiento de ciertas exigencias relativas al modo de extracción del recurso, de forma de promover el desarrollo de prácticas pesqueras sostenibles.

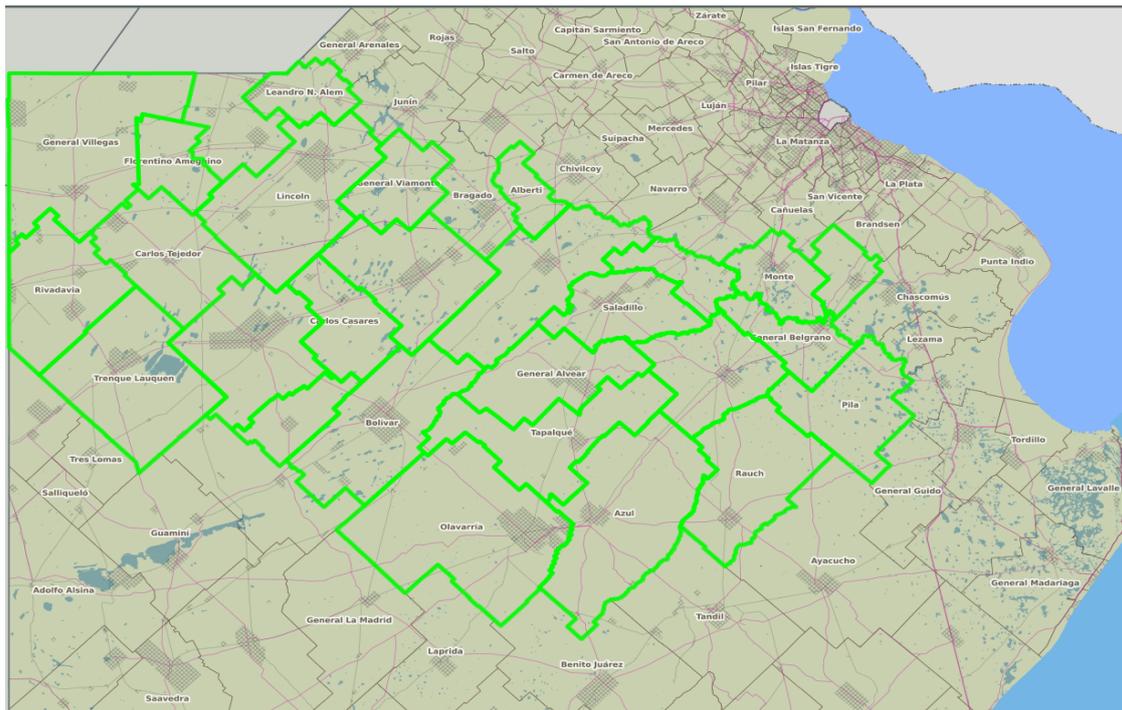
- Realizar **estudios de masa del variado costero bonaerense**, en articulación con INIDEP. Actualmente, la provincia no cuenta con estudios de este tipo sino que se apoya en las investigaciones y las recomendaciones elaboradas por el INIDEP, focalizadas en especies puntuales. Lograr un acuerdo de colaboración con el instituto para desarrollar este tipo de estudios aplicados al variado costero bonaerense contribuiría en buena medida a la gestión sostenible de los recursos marinos. El Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero cuenta con el conocimiento y la expertise para hacerlo, mientras que el Ministerio podría capitalizar ese conocimiento y expertise añadiendo recursos para ampliar el alcance de los estudios actuales. De hecho, existen experiencias recientes previas de articulación entre el instituto y la Dirección de Actividades Pesqueras y Acuicultura (Ministerio de Desarrollo Agrario).

Capitalizar y fortalecer el **Registro Nacional de Agricultura Familiar**, que incluye un capítulo de Pesca Artesanal. Este Registro es confeccionado actualmente por el Instituto Nacional de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (INAFCI). Trabajar en articulación con el Ministerio en la confección del registro podría contribuir a tener información sobre esa porción del sector que hoy se desarrolla en la informalidad. El beneficio de esto estaría, por un lado, en tener conocimiento de la población potencialmente destinataria de asistencia técnica y financiera y, por otro lado, en obtener información sobre las capturas del sector de modo de tener más precisión sobre el esfuerzo pesquero en las primeras millas y poder llevar adelante una gestión sostenible de los recursos marinos.

# Unidad Regional Pampa. Actividades pecuarias intensivas

## Tarea 1: Unidad Regional Pampa - Actividades pecuarias intensivas. Caracterización económica

La Unidad Regional Pampa incluye a los municipios de Trenque Lauquen, Pehuajó, Hipólito Yrigoyen, Carlos Casares, Bolívar, Azul, Rauch, Tapalqué, Pila, Las Flores, General Belgrano, General Alvear, Monte, General Paz, Olavarría, General Villegas, Ameghino, Leandro N. Alem, Lincoln, General Viamonte, 9 de julio, Alberti, 25 de mayo, Saladillo, Roque Pérez, Rivadavia.



**Figura 8:** Municipios de la Unidad Regional Pampa

Fuente: [CARTO ARBA](https://carto.arba.gov.ar/cartoArba/) (2022). Disponible en: <https://carto.arba.gov.ar/cartoArba/>

La **actividad pecuaria** se define como aquella actividad económica que consiste en la cría de animales para el aprovechamiento de su carne y otros derivados animales como leche, huevos y lana. Puede ser vacuna, ovina,

porcina, avícola y puede ser **extensiva** (explotación tradicional en campo con pastoreo) o **intensiva** (feedlots, granjas, jaulas)<sup>51</sup>.

La **ganadería intensiva** implica la industrialización de la explotación ganadera bajo condiciones artificiales. Los animales se encuentran estabulados, es decir, atados permanentemente sin poder moverse libremente, con el objetivo de incrementar la producción de carne y otros derivados en el menor tiempo posible. La actividad se caracteriza por una alta densidad de animales en corrales o jaulas, un alto control de la alimentación y una alta inoculación de antibióticos y hormonas para acelerar los tiempos de cría y engorde. El aumento exponencial de la población mundial, el aumento del consumo de carne per cápita y los menores costos de explotación generaron una expansión considerable de estas industrias a lo largo del siglo XX (Contexto Ganadero, 2014), indicándose que la ganadería extensiva está perdiendo terreno frente al negocio ganadero a “corral seco”, es decir, ganadería intensiva.<sup>52</sup>

La **Provincia de Buenos Aires** tiene una importancia considerable en materia de producción agropecuaria nacional, pues en sus 37 millones de hectáreas **se concentra aproximadamente el 56% del total de explotaciones bovinas** de la Argentina (Observatorio de Bioeconomía, 2019), representando aproximadamente el 37% de las cabezas de ganado existentes en el país.

Asimismo, la región pampeana es la que más actividad pecuaria intensiva alberga (feedlots, tambos y granjas porcinas y avícolas). En lo que respecta específicamente a feedlots bovinos, **existen en el país 1.136 establecimientos** que contienen un total de 1.526.566 animales encerrados (dato de enero de 2022). **El 71,5% de estos establecimientos está concentrado en 3 provincias: Buenos Aires (26,6%), Córdoba (23,8%) y Santa Fe (21,1%)** (SENASA, 2022).

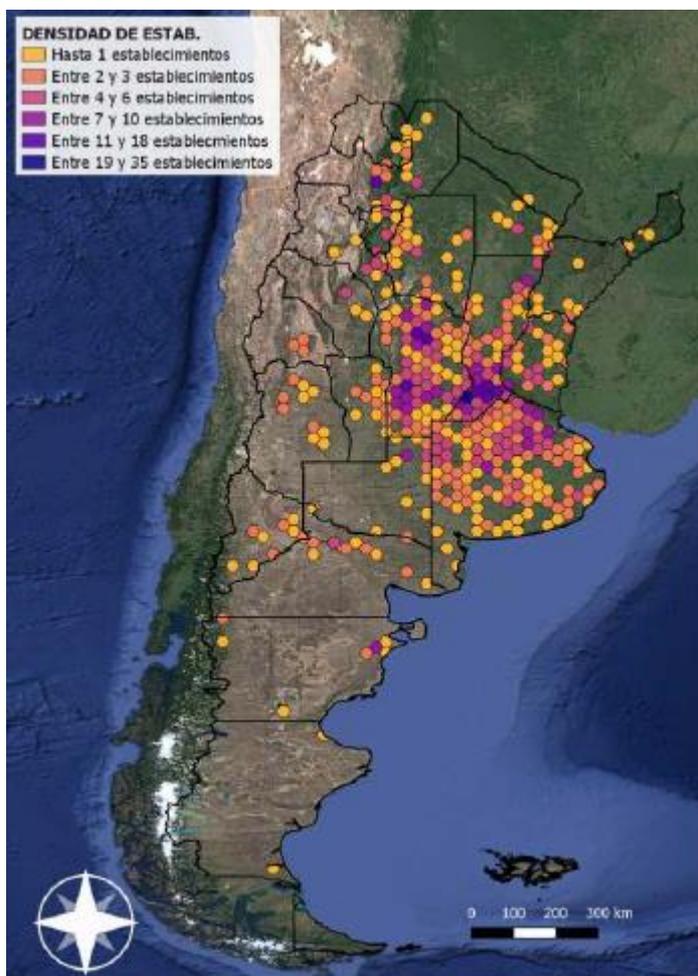
En la provincia de Buenos Aires **hay registrados 302 feedlots**, los cuales contienen 445.998 bovinos. El tamaño promedio de rodeo es de 1.477 animales por establecimiento (SENASA, 2022).

El siguiente gráfico muestra el mapa de feedlots a nivel país y su concentración en las mencionadas 3 provincias, con predominio de la Provincia de Buenos Aires.

---

<sup>51</sup> Real Academia Española (<https://www.rae.es/>)

<sup>52</sup> Entrevista con informante clave



**Figura 9: Densidad de feedlots bovinos a nivel nacional**

Fuente: SENASA (2022) Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/senasa/mercados-y-estadisticas/estadisticas/animal-estadisticas/bovinos/bovinos-y-bubalinos-sector-primario>

## **Tarea 2: Actividades pecuarias intensivas - Unidad Regional Pampa.** **Relevamiento del marco normativo e institucional**

La Tabla 9 continuación sintetiza el marco normativo e institucional que regula la actividad agropecuaria en la Unidad Regional Pampa. Seguidamente se describe el alcance de la normativa provincial.

**Tabla 9 - Síntesis del marco normativo para la actividad pecuaria en la Unidad Regional Pampa**

Síntesis del Marco Normativo de la región Pampa

Acuerdos internacionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <a href="#">Declaración de Glasgow sobre Bosques y Tierras (Glasgow Leaders' Declaration on Forests and Land Use)</a></li> <li>• Compromiso Global por el Metano (<i>Global Methane Pledge</i>)</li> </ul>
Principales normas nacionales de aplicación a la región	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resolución nº 329/2017 de SENASA Registro Nacional de Establecimientos Pecuarios de Engorde a Corral</li> <li>• Resolución Nº 447-19 de la Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable - Anexo IV - PLAN DE ACCIÓN NACIONAL DE AGRO Y CAMBIO CLIMÁTICO.</li> </ul>
Provincia de Buenos Aires	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <a href="#">Ley Nº 11.723 de la provincia de Buenos Aires</a></li> <li>• <a href="#">Ley Nº 5965/58 de protección a las fuentes de provisión y a los cursos y cuerpos receptores de agua y a la atmósfera</a></li> <li>• <a href="#">Ley Nº 12.257/99 Código de aguas</a></li> <li>• <a href="#">Ley Nº 14867 DIA "Registro Provincial de Habilitaciones de Establecimientos de Engorde Intensivo de Ganado Bovino/Bubalino a Corral"</a></li> <li>• <a href="#">Resolución Nº 17/13 de la Autoridad del Agua - Efluentes Líquidos Generados Por Establecimientos de Feedlot - (Engorde a corral), Tambos, y de producción porcina)</a></li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

## Normativa de la Provincia de Buenos Aires

La normativa pertinente al eje puede estructurarse alrededor de dos grandes dimensiones:

- **La habilitación de la actividad y el análisis de su impacto.**
- **La consideración de los recursos afectados.**

En primer lugar, a la actividad le aplica la obligación que tiene todo proyecto u obra que produzcan o sean susceptibles de producir algún efecto negativo al ambiente de la Provincia de Buenos Aires y/o sus recursos naturales, de obtener la **Declaración de Impacto Ambiental**, la Ley Nº 11.723 establece como uno de los principios que rigen el tratamiento e implementación de políticas tendientes a la protección y mejoramiento del recurso suelo la implementación de sistemas de control de degradación del suelo y propuestas de explotación en función de la capacidad productiva de los mismos así como la implementación de medidas especiales para las áreas bajo procesos críticos de degradación que incluyan introducción de prácticas y tecnologías apropiadas<sup>53</sup>.

En relación a los efluentes que pueda producir, la Ley Nº 5965 prohíbe que **las autoridades municipales extiendan certificados de terminación ni**

<sup>53</sup> art.45.

**habilitación de establecimientos**, inmuebles o industrias, cuando evacuen efluentes en contravención con las disposiciones de la ley, sin la aprobación previa de dicho efluente por los organismos competentes.

A su vez, el Código de Aguas<sup>54</sup> dispone que los vertidos susceptibles de impactar en el ambiente no podrán introducirse en el agua ni colocarse en lugares de los que puedan derivar hacia ella, sin permiso de la Autoridad del Agua, de acuerdo a las siguientes condiciones:

- Que el cuerpo receptor permita los procesos naturales de autodepuración y capacidad de asimilación.
- Que el interés público en hacerlo sea superior al de la preservación del agua en su estado anterior y siempre que no se ponga en peligro la salud humana.
- Que se cumplan las normas de policía sanitaria humana, animal y vegetal.
- Se de a los efluentes el tratamiento previo previsto por las Leyes provinciales 5965, 11720, 11347 y las que las sustituyan o reemplacen.
- Se realice a cargo del solicitante estudio previo del impacto ambiental.
- Se realice a cargo del solicitante un estudio hidrogeológico de convalidación técnica.<sup>55</sup>

En relación a la habilitación de este tipo de establecimientos, la **Ley Nº 14.867** regula los establecimientos destinados al engorde intensivo de bovinos/bubalinos a corral, instalados o a instalarse en el territorio de la Provincia de Buenos Aires. Esta ley:

- **Define al establecimiento destinado al engorde intensivo de bovinos/bubalinos a corral** 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 a pastoreo directo y voluntario durante toda la estadía.

---

<sup>54</sup> Define como **contaminación** a la acción y el efecto de introducir materias en cualquier estado físico o formas de energía, de modo directo, que puedan degradar, física, química o biológicamente al recurso hídrico o al medio ambiente ligado al mismo.

<sup>55</sup> art.104.

- Para su funcionamiento, deberán estar habilitados, debiendo contar con:
  - a) Habilitación vigente para la radicación del establecimiento, expedido por la Municipalidad que corresponda;
  - b) Aprobación del estudio de Impacto Ambiental otorgado por la Autoridad Ambiental competente.
  - c) Las condiciones mínimas de infraestructura fijadas por la Autoridad de Aplicación ( instalaciones, materiales utilizados en la construcción, espacio asignado para el alojamiento de los animales de acuerdo al tipo de suelo, altimetría y pendientes donde se radicará el establecimiento, el espacio mínimo de bebederos y comederos, las condiciones cuali y cuantitativas del agua de bebida, los alimentos suministrados según la concentración de animales a encerrar por unidad de superficie, sobre el destino de los cadáveres, entre otros aspectos técnicos que resguarden la salud y el bienestar animal general.
  
- Crea 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 que deben inscribirse obligatoriamente todos los establecimientos alcanzados.

En relación a los **efluentes**, la Resolución N°17/13 de la Autoridad del Agua establece como requisito para la aprobación de obras de tratamiento de efluentes líquidos generados por establecimientos de Feedlot (Engorde a corral), Tambos, y de producción porcina la presentación de la siguiente documentación:

- **Datos del solicitante**
  - Formulario rubricado por el titular o apoderado con poder suficiente para efectuar tramitaciones administrativas con indicación de nombre y apellido o razón social del solicitante, y certificación de firmas ante escribano público o Juez de Paz.
- **Documentación legal**
  - Cumplimiento de los requisitos generales establecidos por Resolución ADA N° 247/08.<sup>56</sup>
  - Copia aprobada del plano origen intervenido por organismo oficial, o en su defecto cédula catastral.
  - Declaración de Impacto Ambiental.
  - Constancia municipal de ordenanza de uso del suelo.
- **Profesional designado**

---

<sup>56</sup> Requisitos generales para inicios de trámite.

- Designación de profesional con incumbencia en recursos hídricos que avale la documentación técnica presentadas, debiendo adjuntar certificado de habilitación otorgado por el colegio correspondiente.
- **Documentación Técnica**
  - Destino de los desechos sólidos y/o líquidos generados por la actividad.
  - Tres (3) juegos de memoria descriptiva y técnica de las obras a ejecutar.
  - Tres (3) juegos de cómputo y presupuesto de las obras.
  - Tres (3) juegos de planos en papel con normas convencionales, uno de ellos visado por el colegio de ingenieros.
  - Una (1) copia del contrato de ingeniería y planilla anexa visada por el colegio profesional por proyecto y dirección técnica y constancia o fotocopia de boleta de aportes profesionales.
  - Declaración jurada con firma ante escribano público, del propietario del predio.
  - Ejecución de una red de monitoreo en un plazo máximo de sesenta (60) días, informando a la ADA los resultados de los análisis de las muestras a realizar en laboratorio autorizado por la OPDS, con cadena de custodia y una frecuencia trimestral.
  - Control de vectores hídricos.
- **Notas**
  - Nota avalada por propietario y profesional actuante donde deberán comunicar la fecha de inicio de los trabajos.
  - De surgir modificaciones durante el desarrollo de los trabajos, se deberá presentar original y dos (2) copias de: planos conforme a obra, memoria técnica, cómputo y presupuesto y soporte magnético de la documentación gráfica, técnica y descriptiva.
  - Informe hidráulico para una lluvia con una recurrencia de dos años.
  - indicar la densidad expresada en animales por metro cuadrado.

## **Normativa municipal**

Los resultados de búsquedas efectuadas en la web arrojaron que **existen feedlots en la mayor parte de los 26 municipios comprendidos dentro de la Unidad Regional Pampa**. Sin embargo, existe normativa municipal específica en menos del 30% de ellos.

El [Mapa Legal CREA](#) identifica normativa municipal para feedlots en solo 5 de los municipios analizados: 25 de mayo, General Villegas, Rivadavia, Roque Perez y Trenque Lauquen. Búsquedas adicionales realizadas muestran que

existe una ordenanza municipal que regula feedlots también en Gral. Alvear y que en el partido de 9 de julio se discutía en 2017 un proyecto de ordenanza.

Por otra parte, en los medios de comunicación se identifican notas periodísticas que mencionan al menos un conflicto de vecinos con los dueños de estos establecimientos en al menos el 30% de los municipios analizados.

Estos hallazgos se resumen en las Tablas 10-12 a continuación.

**Tabla 10 - Síntesis de hallazgos sobre existencia de feedlots, normativa municipal y conflictos en los municipios de la región Pampa**

Municipios Región Pampa	Existen feedlots	Existe normativa municipal	Se identificaron conflictos en medios de comunicación
25 de mayo	Si	Si (Ordenanza N° 3345/2018)	Si
General Villegas	SI	SI (Ordenanza N° 6168/2020)	Si
Rivadavia	SI	Si (Ordenanza N° 4201/2019)	No se encontró
Roque Pérez	Si	Si (Ordenanza N° 1495/2005)	Si
Trenque Lauquen	SI	SI (Ordenanza N° 5157/2021)	No se encontró
9 de julio	Si	SI (Ordenanza 4685/08 regula tenencia y crianza de animales; en 2017 hubo un proyecto de ordenanza específico para feedlots)	Si
Alberti	Si	Si (Ordenanza 1575/2006)	Si
Ameghino	Si	No se encontró	No se encontró
Azul	Si	No se encontró	Si
Bolívar	Si	No se encontró	No se encontró
Carlos Casares	Si	No se encontró	Si
General Alvear	Si	Si (Ordenanza 1384/05)	No se encontró
General Belgrano	SI	No se encontró	No se encontró
General Paz	Si	No se encontró	No se encontró
General Viamonte	Si	No se encontró	No se encontró
Hipólito Yrigoyen	Si	No se encontró	No se encontró
Las Flores	SI	No se encontró	No se encontró
Leandro N. Alem	No se encontró información	No se encontró	No se encontró

Lincoln	Si	No se encontró	No se encontró
Monte	No se encontró información	No se encontró	No se encontró
Olavarría	Si	No se encontró	No se encontró
Pehuajó	Si	No se encontró	No se encontró
Pila	No se encontró información	No se encontró	No se encontró
Rauch	Si	No se encontró	No se encontró
Saladillo	Si	No se encontró	Si
Tapalqué	Si	No se encontró	No se encontró

Fuente: Elaboración propia

**Tabla 11 - Síntesis de normativa municipal sobre feedlots existente en los municipios de la región Pampa**

Municipio	Qué establece normativa municipal sobre feedlots	Prevé distancias mínimas o supedita localización a código de zonificación
Alberti	Ordenanza 1575/2006: Considera cría intensiva para la instalación de los establecimientos aquella que exceda los parámetros especificados de acuerdo a la especie: Pequeños animales (ovejas, cabras): 5 por ha. Grandes animales (bovinos, equinos, porcinos) 1 por ha.	Prohíbe la instalación de establecimientos dedicados a --la cría intensiva, tenencia (permanente y/o transitoria) de especies animales (bovinos, ovinos, porcinos, actividad cunícula, actividad avícola) dentro de las áreas urbana , complementaria, urbanizada 1, urbanizada 2, subárea semiurbanizada; igual criterio regirá para las áreas rurales lindantes hasta una distancia no inferior a 300 mts. desde el límite de las áreas mencionadas de l a ciudad de Alberti y las Localidades que componen el Partido y/o aquellos lugares que a criterio de la autoridad de aplicación considere inadecuados para su instalación

25 de mayo	<p>Ordenanza N° 3345/2018: Define como “engorde intensivo de ganado bovino/bubalino” a actividad de cría, engorde o terminación de animales en confinamiento, alimentados mediante el suministro de raciones en forma directa e ininterrumpida en base a una dieta de alimentos formulados, granos, silaje, y/o cualquier otro tipo de forraje, sin acceso voluntario a pastoreo directo.</p> <p>Densidad: Desde un mínimo de quinientos metros cuadrados (500 m2) por animal hasta un máximo de veinte metros cuadrados (20 m2) por animal. Prohíbe desarrollo de actividad con una densidad mayor a: a) cuarenta metros cuadrados (40 m2.) por animal, en las Áreas Complementarias; Rural Sector Industrial Planificado, Rural Reserva Sector Industrial Planificado, Rural Banda de Circulación 1 y 2 y Rural Residencial Extraurbana del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de 25 de Mayo; b) veinte metros cuadrados (20 m2) por animal, en toda el área permitida, no contemplada en el inc. a)</p> <p>Los responsables de los establecimientos que desarrollen la actividad de engorde intensivo de ganado bovino/bubalino deben inscribirlos en el registro Municipal.</p>	<p>Prohíbe engorde intensivo en Áreas Urbanas del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de 25 de Mayo, y en las Plantas Urbanas de las Localidades del Interior.</p> <p>Diferencia a los establecimientos en categorías: A) a partir de 1 y hasta 50 animales; se permiten en las Áreas Complementarias y Rurales del Partido, B) a partir de 51 y hasta 249 animales; más de mil (1.000) metros del perímetro del Área Urbana del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de 25 de Mayo y de las Plantas Urbanas de las Localidades del Interior y más de doscientos cincuenta (250) metros de vivienda habitada pre existente y ajena al establecimiento donde se desarrolla la actividad. C) a partir de 250 y hasta 499 animales; más de dos mil (2.000) metros del perímetro del Área Urbana del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de 25 de Mayo y de las Plantas Urbanas de las Localidades del Interior y más de quinientos (500) metros de vivienda habitada pre existente y ajena al establecimiento donde se desarrolla la actividad. D) a partir de los 500 animales; más de tres mil (3.000) metros del perímetro del Área Urbana del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de 25 de Mayo y de las Plantas Urbanas de las Localidades del Interior y más de 1000 metros de vivienda habitada pre existente y ajena al establecimiento donde se desarrolla la actividad.</p>
General Villegas	<p>Ordenanza N° 6168/2020: Adhiere a la Ley Provincial N° 14867. Los establecimientos que inicien su actividad como preexistentes deberán presentar para su radicación y funcionamiento, ante la autoridad de aplicación de la ordenanza, una solicitud de pre factibilidad y el Estudio de Impacto Ambiental del establecimiento, aprobado por la autoridad ambiental provincial conforme al Art 5° de la ley provincial 14867.</p>	<p>Los Feedlot deberán instalarse en áreas rurales a una distancia no inferior a los 3500 metros, perpendicular desde el límite del área delimitada como CENTRO POBLADO como figura en el Anexo de dicha ordenanza. Asimismo deberán respetar una distancia de al menos 500 metros de establecimientos educativos rurales en funcionamiento, viviendas rurales, a excepción de las propias del establecimiento, cursos, espejos y tomas de agua de servicios públicos.</p>
Rivadavia	<p>Ordenanza N° 4201/2019: Adhiere a la Ley Provincial N° 14.867</p>	

Roque Pérez	Ordenanza N° 1495/2005: Todo establecimiento que instale corrales de engorde deberá solicitar previamente la Habilitación Municipal, munido de un estudio de Impacto Ambiental.	Prohíbe dentro del Partido la instalación de establecimientos para engorde intensivo de ganado bovino (FEED LOT) a una distancia menor de cinco (5) kilómetros en línea recta de la planta urbana de la ciudad de Roque Pérez y de la localidad de Carlos Beguerie y a por lo menos mil (1.000) metros de nucleamientos de viviendas rurales, establecimientos educativos, como también de cursos de agua de origen natural o artificial. Se tomará asimismo en cuenta para su ubicación la dirección predominante de los vientos, la que deberá ser en sentido contrario a la ubicación del hábitat humano. En casos especiales y atendibles en forma individual se podrá flexibilizar la distancia de 1.000 metros en un 10% en menos, siendo necesario para ello la conformidad por escrito del vecino o establecimiento afectados.
Trenque Lauquen	Ordenanza N° 5157/2021: Define a los feedlot como el sistema intensivo de producción de animales bovinos, bubalinos, caprinos y ovinos, en confinamiento con propósitos productivos, cría o engorde, a través del suministro de alimentación directa en forma permanente e ininterrumpidamente sin tener acceso a pastoreo directo y voluntario durante toda la estadía. Excluye a los encierres transitorios realizados para promover destetes anticipados, por cuestiones de emergencias climáticas, sanitarias y otros que haya determinado y certificado la Autoridad de Aplicación provincial. Determina que los establecimientos de feed lot, tanto instalados como a instalarse, no podrán funcionar sin la previa habilitación por parte de la Autoridad de Aplicación provincial y la aprobación del estudio de Impacto Ambiental otorgado por la Autoridad Ambiental competente de la provincia.	Fija una distancia de 3.500 metros, como límite mínimo que deberá mantenerse de los cascos urbanos, para la instalación de feedlot. Dicha distancia debe computarse desde ambos límites exteriores.
General Alvear	Ordenanza 1384/05: Obligatoriedad de contar con habilitación municipal, estudio de impacto ambiental y cumplimiento de Res. 70/01 de SENASA.	Prohíbe instalación a distancia menor de 5.000 metros en línea recta tanto del límite con la planta urbana de la Ciudad de General Alvear como del muro perimetral que contiene a la Unidad 30 del Servicio Penitenciario Provincial y a por lo menos 1.500 metros de ambas márgenes del Canal Piñeyro que abastece de agua a la localidad, escuelas, Unidad 14 y nucleamientos de viviendas rurales, disminuyéndose la distancia en este último caso cuando los vecinos lo autoricen por escrito

Fuente: Elaboración propia

**Tabla 12 - Ejemplos de conflictos socioambientales identificados en medios de comunicación en torno a feedlots en la Unidad Regional Pampa**

Municipio	Conflictos identificados
-----------	--------------------------

25 de mayo	Nota a Defensoría del Pueblo de Pcia. de Bs As. presentada en 2016 por instalación de feedlot en lote lindero a una propiedad que incumple normativa local y provincial. Empresa demandada: "La Guaytada SRL", que explota el establecimiento "DON JUAN. Incumplimientos denunciados: Destino final de efluentes es al suelo del propio predio; se realiza limpieza de corrales de forma mecánica; el suministro de agua proviene de pozo con un caudal diario de 75.000 Lts.; falta de estudio de impacto ambiental; se encuentra a menos de 1000 metros de un par de viviendas y de una escuela. El demandante efectuó reclamos ante autoridades locales y provinciales e incluso solicitó audiencia con el Intendente Municipal, sin obtener respuesta <sup>57</sup> .
General Villegas	Conflicto por olores de feedlot Doña Luisa, que llegan a la ciudad <sup>58</sup> .
Roque Pérez	Contaminación y malos olores provenientes de la producción intensiva cercana a planta urbana. Reclamos de vecinos por instalación de feedlots bovinos y porcinos que incumplen distancias establecidas en ordenanzas y por contaminación por desechos de faena que se arrojan a ríos (en especial, Río Salado), sin previo tratamiento <sup>59</sup> .
9 de julio	Movilización en ruta y denuncias de vecinos por un feedlot de la familia Del Fabro instalado a tres cuadras de la ciudad que la "inunda con un olor nauseabundo". Por reglamentación debe estar ubicado a no menos de cinco kilómetros de la ciudad. Está habilitado por el municipio pero no por la Provincia. No tiene barrera forestal ni la laguna de efluentes <sup>60</sup> .
Azul	Acción de amparo contra establecimiento San Cayetano. Comenzó a funcionar en 2010 sin autorización municipal ni licencia ambiental y a menos de 2 km de una vivienda, escuela rural y club de deportes. En 2016 la Cámara Penal de Azul le impuso un plazo de 20 días para obtener la declaración de impacto ambiental bajo apercibimiento de clausura <sup>61</sup> .
Carlos Casares	Se denunció que se pagó un subsidio de \$10 millones a un feedlot sin habilitación en 2009 <sup>62</sup> .
General Alvear	Conflicto iniciado en 2010 por quejas de habitantes por malos olores provenientes de un feedlot. La comuna intimó a la empresa a retirarlo y los concejales sacaron una resolución para reglamentar la actividad <sup>63</sup> .

Fuente: Elaboración propia en base a búsquedas de notas periodísticas

### Tarea 3: Unidad Regional Pampa - Actividades pecuarias intensivas. Impactos socioambientales y conflictividad

El impacto socioambiental de la producción pecuaria en la Argentina es alto. **Desde un punto de vista nacional, la expansión agropecuaria a expensas de bosques y pastizales naturales que ha tenido lugar en el país**

<sup>57</sup> <https://www.defensorba.org.ar/pdfs/resoluciones/2016/R153-16.pdf>

<sup>58</sup> <https://www.facebook.com/watch/?v=387986042564993>

<sup>59</sup> <https://cosechador.siu.edu.ar/bdu/Record/I19-R120-10915-70810>

<sup>60</sup> <https://www.infocampo.com.ar/escandalo-en-9-de-julio-por-un-feedlot-instalado-a-tres-cuadras-de-la-ciudad/>

<sup>61</sup> [https://www.biodiversidadla.org/Noticias/Argentina -  
\\_Feedlot La Camara Penal de Azul obliga a obtener la declaracion de impacto ambiental](https://www.biodiversidadla.org/Noticias/Argentina_-_Feedlot_La_Camara_Penal_de_Azul_obliga_a_obtener_la_declaracion_de_impacto_ambiental)

<sup>62</sup> [https://www.clarin.com/ediciones-antiores/pagan-10-millones-subsidio-empresa-habilitacion\\_0\\_Hk7xq6uRpFI.html](https://www.clarin.com/ediciones-antiores/pagan-10-millones-subsidio-empresa-habilitacion_0_Hk7xq6uRpFI.html)

<sup>63</sup> <https://news.agrofy.com.ar/noticia/93366/un-feedlot-en-general-alvear-causo-un-revuelo-en-los-vecinos>

durante los últimos 50 años ha provocado enormes impactos ecológicos y sobre la biodiversidad (Viglizzo et al 2011; Viglizzo y Jobbágy Gampel, 2010; Viglizzo, 2021; Murray et al (2016).

En lo que respecta específicamente a la **producción pecuaria intensiva**, se identifican dos dimensiones adicionales de impacto ambiental.

Por un lado, **el impacto producido por los efluentes de la producción pecuaria intensiva**, que resultan una de las fuentes de contaminación biológica local más importante de aguas, suelos y aire pues contienen excrementos, sobras de alimentos, antibióticos, metales pesados y bacterias resistentes, entre otras cosas. Los animales son alimentados en base a cereales y soja (que podrían ser destinados a alimentación humana, de acuerdo a lo destacado en cierta literatura) e inoculados con grandes cantidades de antibióticos y hormonas. Los establecimientos consumen enormes cantidades de agua potable. Los efluentes generan malos olores, atraen moscas y roedores, contaminan cursos de agua y terrenos aledaños y generan problemas de salud no solo en las poblaciones cercanas sino también en los propios trabajadores de estos establecimientos. Se encontraron estudios que reportan que se observan mayores problemas respiratorios, gastrointestinales y cutáneos así como una mayor mortalidad por infecciones en comunidades cercanas a criaderos industriales, siendo los niños los más vulnerables. Además, los establecimientos ganaderos intensivos favorecen el desarrollo de zoonosis, es decir, enfermedades infecciosas que se transmiten de los animales vertebrados a los seres humanos, con potencial pandémico. Como consecuencia de la mala gestión de estos efluentes (o, directamente, la no-gestión de los mismos) surgen conflictos con los pobladores locales (InSSA, 2020; FARN, 2020; Arrieta y Gonzalez, 2019).

Es de destacar especialmente **el alto impacto de la actividad pecuaria intensiva sobre los recursos hídricos**, dado que los efluentes contaminan aguas subterráneas (de napa) y superficiales. Esto se debe a que el 98% de los feedlots, tambos y granjas a nivel nacional no cuenta con sistemas de tratamiento en lagunas impermeabilizadas ni realiza un uso agronómico de los efluentes<sup>64</sup>.

Un estudio de investigadores de la Facultad de Agronomía de la UBA muestra las consecuencias que acarrea la expansión de los sistemas de engorde intensivo del ganado a partir de las grandes cantidades de estiércol que se acumulan en los corrales. La descomposición de esa materia orgánica, que

---

<sup>64</sup> Entrevista con informante clave

contiene hasta el 80% del nitrógeno y el 90% del fósforo de la dieta diaria de los animales, libera sales que pueden contaminar sensiblemente el ambiente. Los investigadores hallaron concentraciones de nitratos, cloruros y fosfatos muy elevadas en suelos y aguas, asociadas al funcionamiento de un feedlot en el partido de San Pedro, provincia de Buenos Aires (Sainato et al., 2018). Claudia Sainato, Licenciada en Ciencias Físicas y quien lideró el grupo de investigación, lo ponía en estos términos: “Los feedlots son lo que llamamos fuentes puntuales de contaminación, es decir, focos donde se genera una cantidad inmensa de materia orgánica que puede originar la contaminación (...) Beber esa agua es riesgoso. De la primera napa freática, la más superficial, se saca agua para el ganado y a veces para consumo humano. Para riego se extrae desde mayores profundidades, pero es común que los acuíferos se comuniquen y que haya algo de transferencia vertical de agua”.<sup>65</sup>

Un estudio previo, pero vinculado a producción láctea había llegado a conclusiones en el mismo sentido: “La producción primaria de leche puede afectar la calidad del agua subterránea, por las deposiciones en lugares con alta concentración de animales (corrales) o los efluentes producidos en la instalación de ordeño como desechos, que constituyen una fuente puntual de contaminación, principalmente por nitratos. (...) El agua subterránea es fuente de bebida de los animales y, generalmente, también se la utiliza para consumo humano por cuanto su calidad puede tener incidencia en la salud y la producción”. Y concluye recomendando “controlar los fenómenos puntuales de contaminación a fin de eliminarlos. Por otra parte, es conveniente adecuar las explotaciones agropecuarias a fin de reducir la contaminación difusa de nitratos, por lo que deben ser gestionadas adecuadamente para minimizar este factor de deterioro de la calidad del agua” (Sainato et al., 2006).

Dice también Fleite (2021): “Las actividades ganaderas intensivas (feedlots) son una de las producciones agropecuarias más importantes, con fuerte preeminencia en el país y que presentan un crecimiento significativo en los últimos años. El **principal problema ambiental** derivado de esta actividad es la gran generación de **efluentes líquidos**. Las excretas acumuladas en la superficie de los corrales originan un efluente con elevada carga orgánica y de nutrientes (N y P) luego de una lluvia copiosa, por la escorrentía que se mezcla con el estiércol. Es por ello que resulta vital establecer y optimizar operaciones y procesos que permitan **remover rápidamente estos contaminantes**”<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> Contaminación en feedlots: del corral a las napas. Sobre La Tierra, 22 de noviembre de 2018. Disponible en <http://sobrelatierra.agro.uba.ar/contaminacion-en-feedlots-del-corral-a-las-napas/#:~:text=%E2%80%9Clos%20feedlots%20son%20lo%20que,excretas%3B%20al%20mi%20neralizarse%20la%20materia>

<sup>66</sup> Fleite, S.N. (2021). Desarrollo de sistemas de tratamiento para efluentes de producciones ganaderas intensivas a corral (feedlots). Tesis presentada para optar al título de Doctor de la

Mientras que Herrero & Gil (2008) afirman: “Los residuos generados, fundamentalmente excretas, resultan los principales responsables de los impactos sobre el aire, el suelo y el agua porque se concentran en áreas reducidas y son la fuente principal de nutrientes, metales pesados, antibióticos y otras drogas veterinarias y patógenos”.<sup>67</sup>

Las búsquedas realizadas en la web y las consultas realizadas a informantes clave arrojaron que no parecería haber municipios específicos que en particular destaquen por un alto nivel de conflictividad socioambiental, sino que existen denuncias contra establecimientos específicos que varían por tipo de actividad, zona y tamaño del establecimiento.

Por otro lado, **destaca la generación de emisiones de metano, uno de los principales gases de efecto invernadero (GEI) causantes del cambio climático**, debido a los procesos de **fermentación entérica del ganado rumiante** (procesos digestivos mediante los cuales ciertas especies animales descomponen los carbohidratos de los alimentos) y las **excretas**. La ganadería de rumiantes explicó el 30% de las emisiones antropogénicas globales de metano en 2008-2017 (IPCC, 2021) y Argentina es uno de los diez principales emisores de metano a nivel mundial, junto con Estados Unidos, Brasil, la Unión Europea, Indonesia y Pakistán<sup>68</sup>.

**En Argentina, la ganadería es el subsector que más emisiones de GEI genera, representando el 22,2% de las emisiones totales del país** (por fermentación entérica y excretas), sobrepasando las emisiones del transporte (13,9%) y de la generación de electricidad (11%). Por su parte, el avance de la frontera agropecuaria sobre bosques nativos y otras tierras forestales implica cambios de uso del suelo (conversión de bosques a pastizales y cultivos) que explican el 11,2% de las emisiones totales de gases de efecto invernadero de la Argentina (MAyDS, 2022).

Las emisiones de metano de los distintos sistemas ganaderos del país son altas de acuerdo a la literatura consultada (Nieto et al, 2014; Guzman et al; 2013; Nieto et al, 2021; Jacobo et al, 2020; Arrieta et al, 2020; Viglizzo et al, 2019; Gonzalez Fischer y Bilenca, 2020). Destacan particularmente las **emisiones generadas**

---

Universidad de Buenos Aires en el área Química Industrial, Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la Universidad de Buenos Aires.

<sup>67</sup> Herrero, María A, & Gil, Susana B. (2008). Consideraciones ambientales de la intensificación en producción animal. *Ecología austral*, 18(3), 273-289. Recuperado en 10 de noviembre de 2022, de [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1667-782X2008000300003&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1667-782X2008000300003&lng=es&tlng=es).

<sup>68</sup> <https://ukcop26.org/wp-content/uploads/2021/11/COP26-Presidency-Outcomes-The-Climate-Pact.pdf>; pág. 14

**en feedlots y granjas porcinas, puesto que no existen pastizales ni sistemas silvícolas que puedan absorber CO2 y, de este modo, compensar las emisiones de estos establecimientos, como sí ocurre en los sistemas silvopastoriles extensivos, que son más sostenibles desde el punto de vista ambiental.**

Cabe mencionar que Argentina adhirió en 2021, junto con otros 102 países, al Compromiso Global por el Metano (*Global Methane Pledge*<sup>69</sup>), cuyo objetivo es reducir al menos 30% las emisiones globales de este gas para 2030. Las altas emisiones ganaderas, especialmente de los establecimientos de cría intensiva, se espera que constituyan **una barrera para el acceso a mercados externos**, especialmente el europeo, en el mediano plazo. El Parlamento Europeo aprobó en 2021 la incorporación de un mecanismo de ajuste en frontera por carbono (*carbon border adjustment mechanism –CBAM*<sup>70</sup>) que, en la práctica, implicará un sobre-arancel basado en la “huella de carbono” de los productos importados por el bloque. La huella de carbono es un indicador que mide el impacto de la producción de un bien en base a las emisiones de gases de efecto invernadero directas e indirectas que este genera, considerando las emisiones asociadas a toda la cadena de suministros. En una primera fase, los bienes alcanzados por la normativa europea incluirán fertilizantes, hierro y acero, cemento, aluminio y electricidad. En una segunda etapa se espera que se incluya también a los bienes agroalimentarios.

Por otra parte, **existe un tipo de demanda social creciente de ciertos colectivos ambientalistas y animalistas** (como VOICOT, SOSVOX, Change.org, Movimiento de Animalistas Argentinos, Rebelión o Extinción Argentina, Unión Vegana Argentina, Climate Save Argentina, entre otros), **que denuncian la crueldad** a la que, en general, se somete a los animales en establecimientos de cría intensiva, donde se los mantiene en encierro permanente, hacinados en áreas reducidas, atados, enjaulados y, muchas veces, mutilados y a la intemperie, sin infraestructura de reparo que los proteja de lluvias y frío y/o calor intensos. Estos movimientos animalistas están teniendo una presencia creciente en redes sociales (incluidos Instagram y Facebook) y organizan permanentemente campañas y juntadas de firmas en torno a diversas causas<sup>71</sup>.

---

<sup>69</sup> <https://www.globalmethanepledge.org/>

<sup>70</sup> [https://taxation-customs.ec.europa.eu/green-taxation-0/carbon-border-adjustment-mechanism\\_en](https://taxation-customs.ec.europa.eu/green-taxation-0/carbon-border-adjustment-mechanism_en)

<sup>71</sup> Algunos de los principales hashtags con los que publican en redes los colectivos animalistas incluyen: #liberacionanimal, #bastadefeedlots, #liberacionanimalya, #liberacionanimaltotal, #carneemuerte, #especismo, #antiespecismo, #personanohumana, #sienten, #fauna, #jaulasvacias, #nomasjaulas, #agronegociospandemia, #pandemiaescomeranimales, #noalacuerdoporcinochina, #veganismo, #veganismoesamor, #veganismoesjusticia, #govegan.

Estos reclamos asociados a la crueldad animal se enmarcan dentro de un **movimiento global** que está teniendo creciente visibilidad a nivel mundial.

Frente a esto, se identificó un antecedente que podría estar mostrando una tendencia en la respuesta productiva al conflicto animalista latente: la obtención por parte de **Mastellone** de un **sello de bienestar animal** para su producción lechera otorgado por el Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM) basado en la norma ISO 34.700<sup>72</sup>.

En síntesis, la problemática socioambiental asociada a la actividad pecuaria intensiva tiene una múltiple inscripción territorial:

- **Provincial / Municipal:** Mala gestión de efluentes que afecta a la población local (malos olores, contaminación de agua, tierra y aire).
- **Nacional:** Altas emisiones de metano, uno de los principales gases de efecto invernadero, debido a la fermentación entérica y excretas de los animales, que no pueden compensarse con pastizales ni sistemas silvícolas, como sí sucede en los sistemas silvopastoriles extensivos.
- **Nacional / Internacional:** Creciente movimiento animalista en contra de la crueldad animal a la que se somete a los animales en feedlots, megagranjas y otros establecimientos de cría intensiva.

#### Tarea 4: Unidad Regional Pampa - Actividades pecuarias intensivas. Formulación de guía de pautas para entrevistas a informantes claves.

En esta tarea se formularon las guías de pautas correspondientes para las entrevistas a informantes clave, que luego se llevaron a cabo como parte de la tarea 5 guía. El objetivo era dirigirse hacia personas que pudieran proveer información relevante sobre algún o varios aspectos de la región y la actividad (ya sea sobre sus características, sobre los actores involucrados, sobre la problemática ambiental o sobre el marco normativo), para definir mejor el rumbo de la investigación antes de entrar en la etapa de entrevistas a actores.

---

<sup>72</sup> <https://www.ambito.com/negocios/industria-lactea/mastellone-es-la-primer-empresa-argentina-obtener-el-sello-bienestar-anim-n5575125>

**Bloque 1:** conocer a la persona/institución y su vinculación con la actividad pecuaria (alcance territorial, temas, acciones, articulación con actores).

1. ¿Podría contarnos brevemente cómo es su organización/institución y el tipo de trabajo que realizan? -adaptar según entrevistado-
  - 1.1. Y dentro de la organización, ¿qué posición ocupa? ¿Qué tareas suele realizar?
2. ¿Cuál es el nivel de vinculación de su organización/institución con el estudio/seguimiento de las problemáticas vinculadas a los efluentes derivadas de actividades pecuarias?
  - 2.1. ¿A qué temas en particular se abocan?
  - 2.2. ¿Cuál es el alcance territorial de los trabajos que desarrollan?
  - 2.3. ¿Cuáles han sido los productos o resultados de ese trabajo?
  - 2.4. ¿Desarrollan trabajo de articulación con otros actores de la sociedad civil o del sistema político? ¿Qué tipo de trabajo? ¿Con qué actores?

**Bloque 2:** evaluación de la actividad. Situación actual de la gestión de efluentes; áreas y temas problemáticos; desafíos. Evaluación de gestión de la Provincia de Buenos Aires; agencias ambientales y de otro tipo; municipios.

3. ¿Cómo evalúa la situación actual de la gestión de efluentes en el país? ¿Cuáles son los principales conflictos sociales y ambientales asociados? ¿Qué factores le parecen relevantes para entender la gestión socioambiental vinculada a la actividad?
  - 3.1. ¿Cuáles son las principales áreas o zonas problemáticas en relación a este tema? ¿Ha habido algún avance o cambio sustantivo en el pasado reciente (últimos tres años) en relación a este tema? ¿Cuáles son los principales reclamos al/desde el sector?
    - 3.2. ¿Quiénes son los principales actores afectados por la actividad y de qué manera son afectados?
    - 3.3. ¿Qué tipo de vinculación tienen entre ellos?
    - 3.4. ¿Qué tipo de estrategias de incidencia han desarrollado?  
Desagregación territorial (preguntas puntuales)
      - 3.1. ¿Y específicamente en la Provincia de Buenos Aires?
      - 3.2. ¿Cuáles son las principales áreas o zonas problemáticas?  
Desagregación temática (preguntas puntuales)
      - 3.4. ¿Qué tipo de impactos ambientales generan los efluentes?
4. ¿Qué rol desempeña el gobierno provincial en relación a la gestión de los efluentes? ¿Cuáles son las principales agencias del estado provincial que intervienen en la temática? En función de su experiencia, ¿cómo evalúa usted el

rol de estas agencias? ¿Qué falencias o aspectos a mejorar encuentra en la gestión del sector?

5. ¿Qué rol desempeñan los gobiernos municipales en relación a la gestión del sector? En función de su experiencia, ¿cómo evalúa usted el rol de los municipios en esta materia? ¿Hay algunos municipios de la provincia donde el tema sea particularmente relevante? [¿Por qué? ¿Qué ocurre?] ¿Qué falencias o aspectos a mejorar encuentra en la gestión municipal del sector?

**Tarea 5: Unidad Regional Pampa - Actividades pecuarias intensivas. Mapeo de Actores Clave Involucrados (stakeholder analysis) y realización de entrevistas a informantes clave.**

### **MAPA DE ACTORES CLAVE**

Se identificaron **tres grandes grupos de actores**:

- I. Actores pertenecientes al **colectivo productivista** (productores privados, cámaras empresarias), con **alta capacidad de incidencia** en los procesos de toma de decisión públicos y en la generación y aplicación de normativa. **Estos actores** tienen **capacidad para bloquear** el diseño y aplicación de normas que aumenten el **control** ambiental y animal en los establecimientos y reclaman, básicamente, que se **simplifiquen los procedimientos administrativos para obtener habilitaciones ambientales**.
- II. El **sector científico-académico** (INTA, Universidades). Estos actores buscan extender la aplicación técnica de prácticas productivas ambientalmente sostenibles.
- III. La **sociedad civil**, que incluye fundamentalmente a:
  - A. **Ciudadanos afectados** directamente por la contaminación local de feedlots y granjas. Estos individuos demandan el **cierre definitivo de establecimientos pecuarios específicos** que generan malos olores y contaminación de agua y suelos y materializan sus reclamos mediante la presentación directa de denuncias ante la Provincia.
  - B. **Ciudadanos preocupados por el impacto de la ganadería en el cambio climático**. Existe un movimiento global (impulsado, entre otros, por Naciones Unidas) con una creciente repercusión local que está impulsando el tema bajo el concepto de “transición hacia

sistemas alimentarios más saludables y sostenibles”. Esta transición, plantean, debería basarse en tres pilares: i) **cambios alimentarios (dietas) reduciendo el consumo de carnes y otros alimentos de origen animal**; ii) sistemas productivos más sostenibles y iii) reducción de las pérdidas y desperdicios de alimentos.

- C. **Divulgadores** de prácticas cruentas de la industria pecuaria, información que está siendo crecientemente replicada y profundizada por **investigaciones periodísticas especializadas**. Tienen la capacidad potencial para armar alianzas con “influencers” y otras figuras con alta incidencia en la opinión pública que puede ser decisiva para la “**cancelación**” **social** de ciertas **actividades productivas**, aumentando la **presión para el cierre de establecimientos y, en un extremo, la prohibición de toda una actividad** (cabe recordar como antecedente las fuertes campañas y movilizaciones en contra de la instalación de mega granjas porcinas chinas, que resultaron en la anulación del acuerdo con dicho país).
- D. **Individuos preocupados por el maltrato animal en la industria pecuaria**. Muchos de ellos están nucleados en **movimientos activistas**, con presencia activa en redes, denuncias crecientes e impulso a cambios normativos en pos del reconocimiento de los derechos de los animales. Su **capacidad de incidencia es creciente**, pues se observa un aumento tanto en el número de individuos desarrollando acciones activas (creando y firmando peticiones, denunciando maltrato animal, cambiando hábitos alimenticios en rechazo a las prácticas de la industria) como en los canales mediante los cuales estas demandas se expresan (redes sociales, vía pública, campañas de boicot a empresas alimenticias, denuncias, impulso a proyectos de ley).

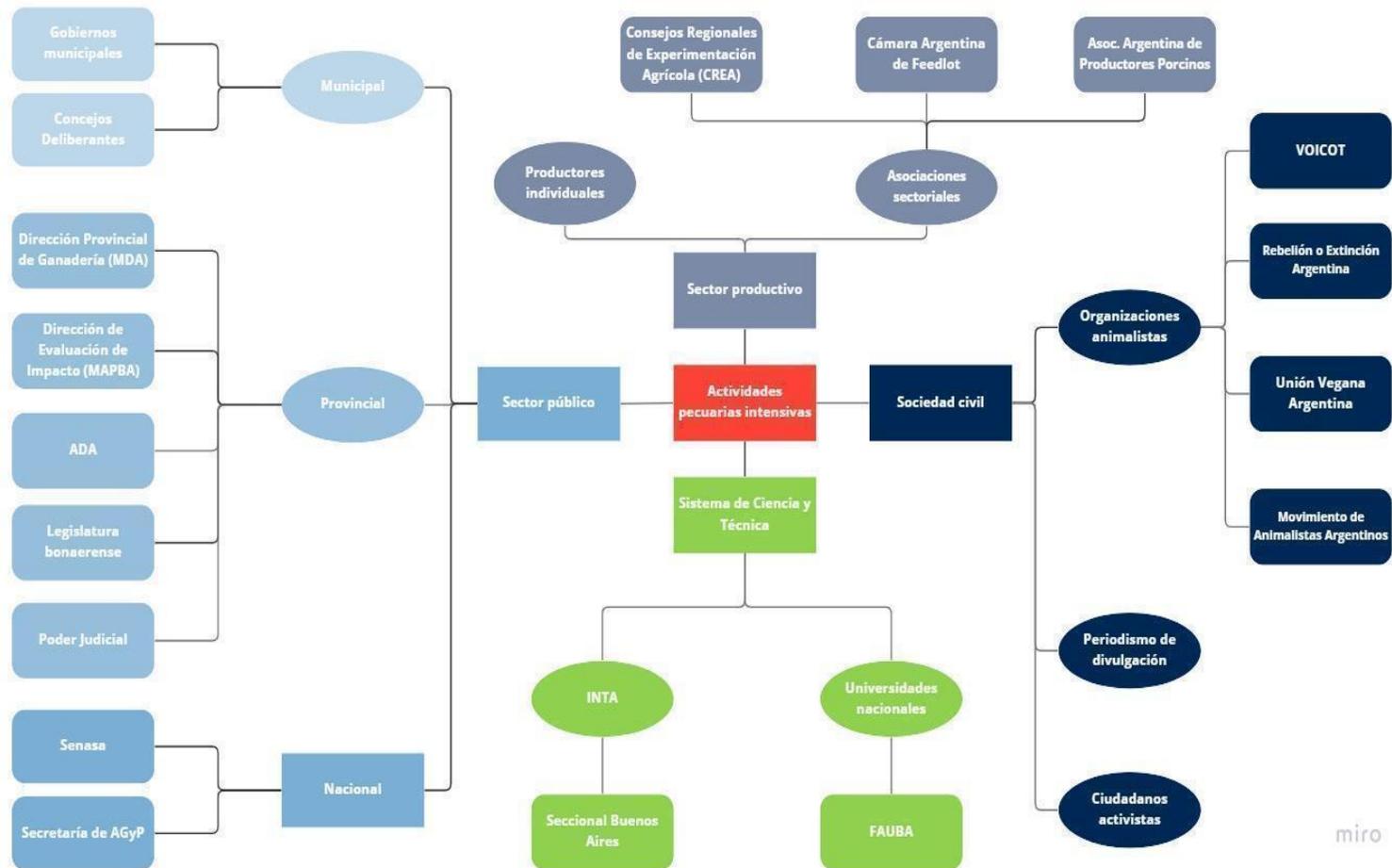


Figura 10: Mapa de actores - Actividades pecuarias intensivas, Unidad Regional Pampa

Fuente: Elaboración propia

## **ENTREVISTAS - RESULTADOS**

Durante los meses de octubre y diciembre de 2022 y febrero de 2023 se realizaron 11 entrevistas a representantes de las siguientes organizaciones:

- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) (1 entrevistado)
- Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola (CREA) (3 entrevistados)
- Cámara Argentina de Feedlot (3 entrevistados)
- Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires - Área de Gestión Ambiental (1 entrevistado)
- Especialista en inventario de gases de efecto invernadero (GEI) y mitigación (1 entrevistado)
- Organización activista por los derechos de los animales (1 entrevistado)
- Abogado e investigador especialista en derecho animal (1 entrevistado)
- Senasa (1 entrevistado)

Las entrevistas fueron realizadas de manera virtual y tuvieron una duración aproximada de una hora cada una. En cada una de ellas estuvieron presentes al menos 2 miembros del equipo de Fundar.

### **Resultados**

En términos generales, los **entrevistados coincidieron** en los siguientes puntos:

- El principal problema ambiental de la actividad pecuaria intensiva **es el alto porcentaje de establecimientos que funcionan sin contar con la habilitación ambiental de la actividad.**
- **Respecto al desarrollo de la actividad, el principal reclamo ambiental contra la actividad en la Provincia de Buenos Aires es la contaminación concentrada y local que generan los efluentes pecuarios.** Estos afectan a las comunidades cercanas a los establecimientos debido a los malos olores, el material particulado que se filtra en suelos, aire y agua -tanto superficial como subterránea- y la atracción de moscas y roedores.
- **La mayoría de los establecimientos no tiene sistemas de tratamiento impermeabilizados** (algunos tienen lagunas pero no impermeabilizadas). Los productores dejan almacenados indefinidamente los efluentes, los que filtran a napas subterráneas y, si llueve y se desbordan las lagunas existentes, se contaminan los cursos de agua. Como la carga orgánica de

los efluentes es alta se puede generar también mortandad de peces por eutrofización.

- **Existe también un serio problema respecto a las distancias de ubicación de los establecimientos.** El rápido crecimiento urbano obliga a rever permanentemente los permisos que se otorgan para instalar granjas y feedlots, pues un establecimiento que hoy cumple con las distancias mínimas obligatorias respecto de viviendas y escuelas puede dejar de hacerlo en unos años en la medida en que crecen pueblos y ciudades.
- **La actividad pecuaria intensiva en la provincia de Buenos Aires requiere de un fuerte proceso de regularización,** en tanto un alto porcentaje de los establecimientos no cuenta con el certificado de aptitud ambiental que marca la Ley 14.867/2016. **En el caso de las granjas porcinas y avícolas no existe normativa ambiental provincial específica.** La Ley 10.510 y el Decreto 4933 que regulan la cría porcina no incluyen explícitamente normativa ambiental. Solo el art. 9 de la ley 10.510 establece que “queda facultada la autoridad de aplicación para adoptar las siguientes medidas, parciales o totales, mediatas o inmediatas: interdicción, clausura, decomiso, faena o traslado, en salvaguarda de la salud pública, sanidad animal y contaminación ambiental”.
- Existe un **conflicto social creciente en torno al maltrato animal en feedlots y granjas porcinas y avícolas que está ganando una creciente atención en la opinión pública,** con crecientes **denuncias, campañas y alta visibilidad** en redes sociales. La **falta de regulación sobre las condiciones en que son mantenidos los animales y las prácticas a los que se los somete** es un **reclamo** que todos los actores perciben como **creciente**.

Por su parte, se identificaron **miradas contrapuestas** en torno a dos puntos fundamentales:

- **Bienestar animal:** Mientras que los actores pertenecientes al **sector productivo** afirman preocuparse por el tema -si bien reconocen que lo hacen solo por cuestiones de **eficiencia productiva** y no por evitar el sufrimiento de los animales- los actores de la **sociedad civil** así como los profesionales especializados en **derecho animal** plantean que **no existe bienestar animal posible en los sistemas de cría intensiva,** puesto que **se violan las 5 libertades que precisamente definen el concepto** (para tener bienestar los animales deben estar cómodos, tener un área confortable de descanso, no tener dolor ni heridas, poder expresar su comportamiento normal, tener espacio suficiente e instalaciones

apropiadas y no sentir miedo ni sufrimiento mental, situaciones que no se cumplen en establecimientos de cría intensiva<sup>73</sup>).

- **Acciones que debería impulsar la Provincia de Buenos Aires:**
  - **Si bien la autoridad ambiental reportó que se exige el cumplimiento de la normativa provincial vinculada a efluentes - gaseosos y al vuelco de efluentes líquidos**, desde se señaló que es necesario profundizar en **el ejercicio del control de policía, sancionando por incumplimiento** a los establecimientos cuando corresponda.
  - Los **actores del sector productivo** reclaman básicamente que se **simplifiquen los procedimientos administrativos para obtener habilitaciones ambientales**. Dichos procedimientos **son percibidos por algunos actores largos y complejos**, por lo que **muchos establecimientos pecuarios no inician los trámites para su habilitación ante la Provincia**.
  - Los **actores del sector científico-académico** plantean que **se necesita reglamentar de forma urgente la ley 14.867** y compatibilizar esa normativa con el resto de la regulación vigente.
  - **Los actores de la sociedad civil que reclaman por el fin del maltrato animal en la industria alimenticia** plantean que, en el corto plazo, la Provincia debe realizar **inspecciones y controles periódicos en todos los establecimientos y**, en el mediano plazo, **prohibir la explotación animal intensiva** y, en última instancia, abolir toda forma de explotación animal.

A continuación **se amplía la información** recabada en las entrevistas en torno a los puntos recién mencionados, con foco en:

1. La necesidad de regularizar la actividad pecuaria intensiva en la Provincia de Buenos Aires;
2. El conflicto creciente en torno al maltrato animal en la industria pecuaria;
3. Las acciones que debería encarar la Provincia de acuerdo a la mirada de los diferentes actores.

#### 1) **Necesidad de regularizar la actividad pecuaria intensiva en la Provincia de Buenos Aires**

Como ya fue mencionado, La **Ley 14.867** sancionada en 2016 regula la actividad de engorde intensivo de bovinos a corral en la Provincia de Buenos Aires y establece la obligatoriedad de presentar un estudio de impacto ambiental (EIA)

---

<sup>73</sup> Definición efectuada por el Consejo de Bienestar para los Animales de Granja (Farm Animal Welfare Council) del Reino Unido en 1993.

y de crear un registro de feedlots. Al respecto, los entrevistados señalaron los siguientes puntos:

- Todos los establecimientos que cuentan con hacienda en la Provincia de Buenos Aires están aprobados por SENASA, es decir que cuentan con un RENSPA (un número en el Registro Nacional Sanitario de Productores Agropecuarios). Sin embargo, SENASA solo evalúa temas vinculados con sanidad animal; no evalúa ni audita el impacto ambiental de los establecimientos. SENASA clasifica como “feedlot” a los establecimientos pecuarios de acuerdo con lo establecido en la Res. 329. Pero un corral con 500 o 2000 animales, que técnicamente es un **feedlot**, **puede estar registrado solo como “establecimiento de ciclo completo” y SENASA solo verificará cuestiones de sanidad animal.**
- **La norma vigente, la ley 14.867 establece la obligación de presentar un EIA, cuya competencia se encuentra a cargo del Ministerio de Ambiente.** En ese marco, la autoridad ambiental reportó que se exige el cumplimiento de la normativa provincial vinculada a efluentes gaseosos y al vuelco de efluentes líquidos.
- **La obligatoriedad de realizar el EIA que marca la ley presenta un problema operativo para los feedlots que ya están establecidos.** El EIA está diseñado para proyectos que aún no existen, dado que obliga al proponente de proyecto a establecer una línea de base, es decir, lo que sucede “en ausencia del proyecto”. De este modo, al realizar un EIA en un feedlot que ya existe no puede medirse la calidad ambiental en el punto de partida, es decir, “antes del proyecto”, pues el proyecto ya existe. **Para los establecimientos que ya existen lo que se precisa es la realización de auditorías ambientales.**
- En lo que respecta a los municipios, muy pocos tienen ordenanzas que establecen distancias mínimas de radicación de feedlots.
- **El registro de feedlots que establece la Ley 14.867 tampoco ha sido creado**, lo que es una oportunidad para contar con un listado de establecimientos a nivel provincial. Por lógica, debería crearlo el Ministerio de Desarrollo Agrario,
- El problema es que los **feedlots se establecen igual** y al tener poca probabilidad de ser auditados los productores no invierten en gestión ambiental.
- Es decir que en lo que respecta a feedlots bovinos en la Provincia de Buenos Aires hay, por un lado, establecimientos “institucionalizados”, que son los que están registrados en SENASA como feedlots. Algunos de estos establecimientos han presentado el EIA ante la Provincia de Buenos Aires pero la Provincia aún no se ha expedido. Por otro lado, existen corrales de engorde en los propios establecimientos ganaderos que

funcionan según el precio relativo del maíz y de la carne (venden el ternero a terceros o lo engordan en el propio establecimiento según la conveniencia económica, evaluada en función de los precios relativos del grano y la carne). Muchos de estos **corrales “no institucionalizados”** (no registrados como feedlots ante SENASA) **no han presentado el EIA correspondiente ante la Provincia** debido a que **presentan irregularidades** en materia de gestión de efluentes y no realizan las inversiones necesarias debido a que **no son auditados ni controlados**.

- Por otra parte, la **falta de habilitación ambiental** es un problema para los feedlots que quieren exportar, pues crecientemente los mercados externos (principalmente la Unión Europea, Japón y Corea del Sur) están exigiendo certificaciones en materia ambiental.
- Europa está asimismo poniendo énfasis creciente en el **bienestar animal** y se espera que en el corto plazo esto se traduzca en la imposición de **normativa internacional**. Algunos países ya están requiriendo la realización de auditorías de bienestar animal para importar carne y otros productos de origen animal.
- En lo que respecta a la **producción porcina y avícola**, **no existe normativa sobre gestión ambiental específica en la Provincia** de Buenos- Aires. La Ley 10.510 y el Decreto 4933 que regulan la cría porcina no incluyen normativa ambiental específica para esos subtipos de producción.

## ***2) Conflicto creciente en torno al maltrato animal en la industria pecuaria***

Todos los entrevistados coincidieron en que **existe una preocupación creciente** respecto de las **condiciones en que los animales son mantenidos en los establecimientos pecuarios y las prácticas cruentas** que se aplican sobre ellos a lo largo de toda la cadena, incluyendo la producción ganadera extensiva e intensiva, la producción lechera y avícola, el transporte de animales hasta los mataderos y los propios procesos de sacrificio.

En lo que respecta específicamente a feedlots, uno de los ejemplos que se mencionó durante las entrevistas es la recomendación de organismos oficiales para quienes buscan **instalar** un establecimiento de este tipo de **no hacerlo cerca de una ruta, para que no se vean** las condiciones en que están los animales y **de ese modo evitar denuncias**.

Está habiendo una **creciente divulgación en sitios web y redes sociales de las prácticas crueles** que aplica la industria y **que podrían evitarse con regulación adecuada y control gubernamental** (encierro permanente, hacinamiento, inmovilización permanente mediante barrotes, jaulas y otros

elementos, heridas, intemperie y falta de infraestructura de reparo, separación precoz de crías, descarte de terneros macho recién nacidos, descarte de pollitos macho recién nacidos que son triturados vivos o asfixiados -prácticas ya prohibidas en países como Francia y Alemania-, castraciones sin anestesia, marcaje con hierro ardiente sin anestesia, mutilaciones sin anestesia (cortes de dientes, picos, rabos y otras partes sin anestesia), inseminaciones artificiales sin anestesia, condiciones deplorables en que los animales son transportados hasta los mataderos, procesos de degüello a los que muchos animales llegan conscientes, entre muchas otras cosas).

Frente a esto, en las entrevistas se planteó que existen **dos grandes posturas: Bienestarismo y Abolicionismo.**

En líneas generales, la corriente **bienestarista** propone reducir el sufrimiento de los animales sobre la base de garantizarles ciertas “libertades” (libertad de hambre y sed, de dolor y heridas, de miedo y sufrimiento mental y libertad para expresar su comportamiento normal)<sup>74</sup>. Algunos entrevistados plantearon, sin embargo, que el **bienestarismo** es el “**ropaje**” con el que se encubre a la **industria alimenticia para lavar su imagen**, puesto que no se cumplen en la práctica ni siquiera los principios que discursivamente se plantea respetar. **La producción intensiva e industrial somete a los animales a sufrimientos y hacinamientos incompatibles con toda idea de bienestar.** En este sentido, los entrevistados del colectivo productivista coincidieron en que el concepto de “bienestar animal” que promueve la industria pecuaria se focaliza solo en la eficiencia productiva y no en evitar el sufrimiento de los animales.

En esta línea, algunos entrevistados resaltaron que **hay que tener cuidado con las certificaciones de bienestar animal** (como la obtenida recientemente por **Mastellone** para su producción lechera) y mirar muy bien qué es lo que certifican las certificadoras, puesto que **hay sellos que pueden “engañar” al consumidor.**

---

<sup>74</sup> Las “libertades bienestaristas” actualmente consideradas fueron formuladas en 1993 por el Consejo de Bienestar para los Animales de Granja (Farm Animal Welfare Council) del Reino Unido: 1) Libertad de sed, hambre y malnutrición, por acceso a agua fresca y a una dieta que mantenga plena salud y vigor; 2) Libertad de incomodidad, proveyendo un apropiado ambiente, incluyendo refugio y una confortable área de descanso; 3) Libertad de dolor, heridas, y enfermedades, mediante prevención o diagnóstico rápido; 4) Libertad para expresar su comportamiento normal, proveyendo suficiente espacio, instalaciones apropiadas y compañía de animales del mismo tipo; 5) Libertad de miedo y aflicción, proveyendo condiciones que eviten el sufrimiento mental (Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/senasa/programas-sanitarios/bienestar-animal/cuando-surgio-como-area-de-estudio>)

En el caso de Mastellone, empresa que no cuenta con tambos propios, lo que la empresa certificó a través del Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM) es su compromiso con el bienestar animal, que **no implica que los tambos con los que trabaja implementen prácticas de buen cuidado de los animales**. Mastellone solo se compromete a dar capacitaciones y ayudar a sus tambos a trabajar en estos temas. De este modo, la publicidad que la empresa está desarrollando en torno a la certificación obtenida puede engañar a los consumidores, puesto que **sus productos lácteos continúan siendo producidos mediante las prácticas tradicionales de la industria lechera**.

Al respecto, algunos entrevistados se refirieron a la **tendencia hacia el “animal washing”**, concepto que parafrasea la noción de “greenwashing”, esto es, formas de publicidad y/o marketing que se utilizan engañosamente para persuadir al público de que los productos y políticas de una empresa son respetuosos con el medio ambiente y el cuidado de los animales, pero en la realidad no lo son.

En el otro extremo, la postura **abolicionista** plantea el imperativo moral de **abolir toda forma de explotación animal**, impulsando un **cambio disruptivo de paradigma** sobre la forma en que la especie humana se relaciona con los animales y el resto de la naturaleza. Las ideas principales de estas dos corrientes pueden resumirse en este antagonismo: **“jaulas más grandes versus jaulas vacías”**.

Los entrevistados coincidieron en que **se observa un incremento en la cantidad de personas preocupadas por el maltrato animal**, que se materializa, entre otras cosas, en los siguientes indicadores:

- **Cantidad creciente de activistas por los derechos de los animales y ONGs animalistas** creadas en los últimos 5-10 años, con presencia creciente en redes sociales, sitios web y campañas publicitarias en vía pública (VOICOT, XR Rebelión o Extinción, SOSVOX, Change.org, entre otras);
- **Cantidad creciente de seguidores** de estas ONGs en redes sociales;
- **Cantidad creciente de peticiones por causas animales** iniciadas en redes sociales, muchas de ellas relacionadas con la **industria pecuaria**;
- **Cantidad creciente de profesionales, especialmente abogados**, participando en estos movimientos y formándose en derecho animal, con una oferta creciente de diplomaturas en la materia.
- Cantidad creciente de **proyectos de ley** presentados al Congreso de la Nación que proponen modificar el código civil y comercial para reconocer a los animales como sujetos de derecho. El más emblemático es el

**Proyecto de Ley “Sintientes”** impulsado, entre otros, por la actriz Liz Solari, el cual, de aprobarse, **otorgaría legitimidad procesal para defender los derechos de todos los animales, incluidos los de cría.** El argumento esgrimido es que los animales sienten, concepto basado en la “Declaración de Cambridge” de 2012<sup>75</sup>.

- Cantidad creciente de personas que adoptan el veganismo como **filosofía y estilo de vida.** De acuerdo a un estudio realizado por la Unión Vegana Argentina en 2020<sup>76</sup>, el **12% de la población argentina** (alrededor de 5 millones y medio de argentinos) es **vegana** (no consume ningún producto de origen animal) o **vegetariana** (no consume carnes pero sí lácteos y huevos).

Lo que se plantea es que **siempre que haya explotación animal habrá sufrimiento animal**, en especial en **países donde el grado de enforcement de las leyes es bajo** y donde los **organismos** nacionales, provinciales y municipales de control, que deberían **velar por las condiciones en que se crían los animales para consumo humano, no cuentan con el personal ni el equipamiento** suficiente para ir a auditar cada uno de los establecimientos.

En las entrevistas se mencionó incluso que muchas veces hay **connivencia entre los productores, los propios organismos reguladores** (que les avisan a los establecimientos antes de recibir una inspección) **e incluso la policía**, que cuando recibe denuncias por maltrato animal también les avisa a los productores antes de intervenir.

Se mencionó asimismo que **existen muchas irregularidades y muy poco control en la etapa de transporte de animales y en los mismos mataderos**, donde llegan animales hacinados y famélicos, caídos, preñados, dando a luz en los camiones y, en los mataderos, muchos animales llegan conscientes al momento de la matanza y no mueren instantáneamente sino que quedan agonizando durante horas y hasta días. Todas **estas situaciones están prohibidas por ley pero suceden todo el tiempo.** Se resaltó también que al hacer las denuncias correspondientes la **policía** muchas veces **encubre a productores y transportistas.**

Algunos entrevistados plantearon que **hoy la mayor presión respecto al maltrato animal en la industria pecuaria proviene del mercado externo** pero que en un **futuro cercano** es muy probable que incluso el **mercado nacional**

---

<sup>75</sup> La Declaración de Cambridge fue el resultado de una reunión de expertos en neurociencia cognitiva, neurofarmacología, neurofisiología y neurociencia computacional realizada en la Universidad de Cambridge en 2012 que estableció que los animales tienen conciencia y capacidad de sentir. <https://www.animal-ethics.org/declaracion-consciencia-cambridge/>

<sup>76</sup> <https://www.unionvegana.org/poblacion-vegana-y-vegetariana-2020/>

**exija sistemas de etiquetado que indiquen cómo fueron producidos** la carne, los lácteos y los huevos (si el animal fue criado en feedlot o a campo, si las gallinas estuvieron en jaulas, etc.). Esto ya existe en Europa, por ejemplo en el sector avícola (cada huevo comercializado tiene impreso un código numérico que indica, entre otras cosas, si la gallina estuvo en jaula o no).

También se mencionó como **tendencia** los avances en materia de elaboración de “**carne artificial**” (también llamada “carne cultivada” o “carne in vitro”, proveniente del cultivo de células musculares animales en laboratorio) y “**carne de imitación**” (proveniente de productos vegetales), productos que en un futuro podrían **reemplazar la carne y otros productos de origen animal**. Este hecho se remarcó en el contexto de que en Argentina (y en el mundo) hay ya hoy más vacas (y otros animales de cría) que personas, por lo que **no existe manera sostenible de producir carne para abastecer a una población creciente. Se precisan maneras alternativas de alimentar sosteniblemente a la humanidad en el futuro**. Frente a esto, se observa un rápido crecimiento de los mercados de carne artificial y de imitación fundamentalmente en Europa y Estados Unidos, con empresas multinacionales alimenticias como Nestlé y Danone entrando aceleradamente al negocio. En Argentina se planteó que se observa un crecimiento del consumo de productos vegetales especialmente luego de la pandemia de COVID-19, traccionado, entre otras cosas, por preocupaciones en torno a la salud individual y la necesidad de realizar cambios en los hábitos alimenticios.

### **3) Acciones que debería encarar la Provincia de acuerdo a la mirada de los actores**

Los entrevistados pertenecientes al **sector productivo** coincidieron en reclamar que se **simplifiquen los procedimientos administrativos para obtener habilitaciones ambientales**.

Por su parte, los actores del **sector científico-académico** coincidieron en los siguientes puntos:

- En lo que respecta específicamente a **feedlots bovinos**, coexisten hoy dos problemas en la Provincia de Buenos Aires que requieren soluciones diferentes.
  - Por un lado, los feedlots que ya están instalados tienen irregularidades en materia ambiental dado que ninguno cuenta con un EIA aprobado por la Provincia. Para poner a estos establecimientos en regla se requiere establecer un marco que determine la realización de **auditorías ambientales**

- transparentes** a fin de establecer cuál es la situación presente de cada establecimiento y, a partir de dicho diagnóstico, armar un **plan de gestión ambiental** para que el establecimiento pueda **adecuarse** en un tiempo corto (**no más de 2 años**).
- o Por otro lado, están los **feedlots nuevos** que quieren instalarse. A estos establecimientos sí se les debe pedir la presentación de un **EIA** junto con un **plan de gestión ambiental detallado**, de acuerdo a lo que dispone la legislación vigente.
  - Para lograr esto el sector es preciso **ordenar el marco normativo provincial**, proceso que debería incluir:
    - o **Reglamentar la Ley 14.867/2016** en apartados clave como las condiciones mínimas de infraestructura<sup>77</sup> y el “Registro Provincial de Habilitaciones de Establecimientos de Engorde Intensivo de Ganado Bovino/Bubalino a Corral”
    - o **Incluir en la reglamentación de la Ley una Guía de Buenas Prácticas Ambientales** tanto para feedlots que ya están funcionando como para nuevos, estableciendo con claridad cómo definir líneas de base y cuáles deben ser las distancias mínimas de localización respecto de viviendas y escuelas.
    - o **Incluir en la reglamentación de la Ley un capítulo sobre Buenas Prácticas de Bienestar Animal** siguiendo, como mínimo, la guía publicada por SENASA (“Manual de bienestar animal”<sup>78</sup>).
  - En lo que respecta al **sector porcino y avícola**, es urgente avanzar en el **dictado de normativa sobre gestión ambiental y bienestar animal**.
  - **Difundir** de manera clara la normativa vigente.
  - **Incrementar el control presencial en los establecimientos**, velando por el **cumplimiento de la normativa ambiental y por las condiciones en que se mantiene a los animales**. Para esto se requiere **aumentar la cantidad de inspectores** realizando **auditorías sistemáticas y periódicas** en los establecimientos.
  - **Articular con los municipios en el ejercicio del poder de policía territorial**.

---

<sup>77</sup> Estas comprenden las instalaciones, materiales, espacio asignado para el alojamiento de los animales de acuerdo al tipo de suelo, altimetría y pendientes donde se radicará el establecimiento, espacio mínimo de bebederos y comederos, las condiciones cuali y cuantitativas del agua de bebida, los alimentos suministrados según la concentración de animales a encerrar por unidad de superficie, sobre el destino de los cadáveres, entre otros aspectos técnicos que resguarden la salud y el bienestar animal genera

<sup>78</sup> Disponible en:

[http://www.senasa.gob.ar/sites/default/files/ARBOL\\_SENASA/ANIMAL/BOVINOS\\_BUBALINOS/INDUSTRIA/ESTABL\\_IND/BIENESTAR/manual\\_de\\_bienestar\\_animal\\_especies\\_domesticas\\_-\\_senasa\\_-\\_version\\_1-2015.pdf](http://www.senasa.gob.ar/sites/default/files/ARBOL_SENASA/ANIMAL/BOVINOS_BUBALINOS/INDUSTRIA/ESTABL_IND/BIENESTAR/manual_de_bienestar_animal_especies_domesticas_-_senasa_-_version_1-2015.pdf)

- Aplicar **multas disuasorias por incumplimiento**. Esto haría que los productores tomen conciencia y avancen en mejoras en el tratamiento de efluentes y en las condiciones en que mantienen a los animales.
- Otorgar **premios a pequeños productores** que se compruebe que realizan una correcta gestión ambiental y cuidan a sus animales.

Por último, los actores de la **sociedad civil** que reclaman por el **fin del maltrato animal** en la industria pecuaria plantean que:

- En el corto plazo, la Provincia debe realizar **inspecciones y controles periódicos sobre todos los establecimientos** de cría intensiva de animales, así como sobre el resto de los eslabones de la cadena pecuaria, desde los campos hasta el transporte de animales y los propios mataderos.
- En el mediano plazo, se debe **prohibir la explotación animal intensiva** e **incentivar** a la población a **modificar su dieta** reduciendo el consumo de alimentos de origen animal, esto también por cuestiones de salud individual. En algunas entrevistas se resaltó que **no puede garantizarse la inocuidad de las carnes y otros derivados producidos en sistemas intensivos**, fundamentalmente porque la higiene de los animales en estos establecimientos (excrementos, barro) es muy baja al momento de la faena, lo que ocasiona **riesgos a la salud pública** entre otras cosas debido a la proliferación de bacterias que luego son ingeridas por el ser humano. Se destacó que **se sabe poco sobre las consecuencias sobre la salud de la carne producida en sistemas intensivos** (carne de feedlot, pollos industriales) pues al cambiar la dieta natural de los animales e inyectarles antibióticos y otros medicamentos **se modifica la composición química de la carne**. Los estudios que se hacen a nivel local sobre nutrición (muchos de ellos encarados por el INTA) hablan de un alimento con más cantidad de grasas saturadas, más colesterol y más calorías y que los órganos sobreexigidos de esos animales (hígados y riñones), obligados a procesar alimentos antinaturales y medicamentos, son la parte más dudosa y que se pudren con mayor rapidez, pudiendo generar intoxicaciones más fuertes y hasta letales.
- En el largo plazo, se debe **abolir toda forma de explotación animal**.

## Tarea 6: Unidad Regional Pampa - Actividades pecuarias intensivas. Informe Diagnóstico (síntesis)

### *Síntesis de marco normativo e institucional*

#### Principales normas nacionales:

- [Resolución nº 329/2017 de SENASA Registro Nacional de Establecimientos Pecuarios de Engorde a Corral](#)
- [Resolución Nº 447-19 de la Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable - Anexo IV - PLAN DE ACCIÓN NACIONAL DE AGRO Y CAMBIO CLIMÁTICO.](#)

#### Principales normas de la Provincia de Buenos Aires:

- [Ley Nº 11.723 de la provincia de Buenos Aires](#)
- [Ley Nº 5965/58 de protección a las fuentes de provisión y a los cursos y cuerpos receptores de agua y a la atmósfera](#)
- [Ley Nº 12.257/99 Código de aguas](#)
- [Ley Nº 14867 DIA “Registro Provincial de Habilitaciones de Establecimientos de Engorde Intensivo de Ganado Bovino/Bubalino a Corral”](#)
- [Resolución Nº 17/13 de la Autoridad del Agua - Efluentes Líquidos Generados Por Establecimientos de Feedlot - \(Engorde a corral\), Tambos, y de producción porcina\)](#)
- [Resolución Nº 492/19 del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible - Establece el procedimiento de EIA y los requisitos para la obtención de la DIA<sup>79</sup>](#)
- [Resolución Nº 2222/19 de la Autoridad del Agua - Régimen para la obtención de Prefactibilidades, Aptitudes y Permisos](#)
- [Ley Nº 10.510 de regulación de la cría de porcinos](#)

#### *Naturaleza de los principales conflictos socioambientales*

- **El principal problema socioambiental de la actividad pecuaria intensiva** en la Provincia de Buenos Aires **es la contaminación concentrada y local que generan los efluentes** pecuarios en feedlots bovinos y granjas porcinas y avícolas. Estos afectan a las comunidades

---

<sup>79</sup> Esta resolución establece que el procedimiento que determina se aplicará a de forma analógica a otros supuestos de trámites de obtención de una DIA de competencia provincial que sean regidos por normas especiales (Anexo I apartado 2 b).

cercanas a los establecimientos debido a los malos olores, el material particulado que se filtra en suelos, aire y agua y la atracción de moscas y roedores.

- **Existe también un serio problema respecto a las distancias de ubicación de los establecimientos.** El rápido crecimiento urbano obliga a rever permanentemente los permisos que se otorgan para su instalación, pues un establecimiento que hoy cumple con las distancias mínimas obligatorias respecto de viviendas y escuelas puede dejar de hacerlo en unos años en la medida en que crecen pueblos y ciudades.
- Existe un **conflicto social creciente en torno a los establecimientos pecuarios de cría intensiva. Esto se debe a las denuncias de actores de la sociedad civil respecto a las condiciones** de encierro permanente, hacinamiento e inmovilización en espacios reducidos en que se mantiene a los animales y ciertas **prácticas cruentas** que se aplican sobre ellos. El **sufrimiento animal** en la industria alimenticia **está ganando una atención creciente en la opinión pública y la demanda de regulación por parte del Estado es cada vez mayor.**

#### *Actores clave involucrados*

- **Sector privado:** Productores y cámaras empresarias. Tienen **capacidad de incidencia alta** en los procesos de toma de decisión públicos y en la generación y aplicación de normativa y pueden **bloquear** el diseño y aplicación de **normas** que aumente el control ambiental y animal en los establecimientos. Su principal **reclamo** es que se **simplifiquen los procedimientos administrativos** para obtener habilitaciones ambientales.
- **Sector científico-académico** (INTA, Universidades). Su principal objetivo es impulsar la aplicación técnica de **prácticas productivas ambientalmente sostenibles.**
- **Sociedad civil.** En este colectivo se incluyen:
  - **Ciudadanos afectados directamente por la contaminación local de feedlots y granjas.** Reclaman el **cierre definitivo de establecimientos** específicos.
  - **Ciudadanos preocupados por el impacto de la ganadería en el cambio climático.** Existe un movimiento global (impulsado, entre otros, por Naciones Unidas) con creciente repercusión local que está impulsando el tema bajo el concepto de “transición hacia sistemas alimentarios más saludables y sostenibles”. Esta transición, plantean, debería basarse en tres pilares: i) **cambios alimentarios (dietas) reduciendo el consumo de carnes y otros alimentos de origen animal;** ii) sistemas productivos más

sostenibles y iii) reducción de las pérdidas y desperdicios de alimentos.

- **Divulgadores** de prácticas cruentas en la industria pecuaria y **periodismo especializado** que replica y profundiza las investigaciones. Tienen **capacidad de armar alianzas con “influencers”** y otras figuras con alta **incidencia en la opinión pública** y generar la **“cancelación” social de ciertas actividades productivas**, aumentando la presión para el **cierre de establecimientos** y, en un extremo, la **prohibición total de la cría intensiva** (cabe recordar como antecedente las fuertes campañas y movilizaciones en contra de la instalación de mega granjas porcinas chinas, que resultaron en la anulación del acuerdo con dicho país).
- **Individuos preocupados por el maltrato animal en la industria alimenticia**. Muchos de ellos están nucleados en **movimientos activistas**. Tienen **capacidad de incidencia creciente**, pues se observa un **aumento tanto en el número de individuos desarrollando acciones activas** (creando y firmando peticiones, denunciando maltrato animal, cambiando hábitos alimenticios en rechazo a las prácticas de la industria) como en los **canales mediante los cuales estas demandas se expresan** (redes sociales, vía pública, campañas de boicot a empresas alimenticias, denuncias, impulso a proyectos de ley en pos del reconocimiento de los derechos de los animales).

*Temas clave, consensos emergentes y áreas de disenso*

**Temas clave:** Contaminación local, establecimientos irregulares, lagunas normativas en relación a la reglamentación de normas clave, maltrato animal, impacto de la ganadería en el cambio climático, falta de fiscalización y control gubernamental, cambio de dietas y hábitos alimenticios.

**Consenso emergentes:**

- El principal problema ambiental de la actividad pecuaria intensiva es la **contaminación concentrada y local que generan los efluentes** y la **falta de control gubernamental** de los establecimientos.
- **La actividad pecuaria intensiva necesita regularizarse**. Un alto porcentaje de los **feedlots** bovinos operando en la Provincia de Buenos Aires no cuenta con el certificado de aptitud ambiental que marca la Ley 14.867/2016. En el caso de las **granjas porcinas y avícolas** directamente

**no existe normativa ambiental** provincial que aborde su gestión de forma específica.

- Se necesita **mayor control gubernamental** no solo en lo relativo a aspectos **ambientales** sino también respecto de las **condiciones en que los establecimientos tienen a los animales**.
- Todos los actores, incluso los pertenecientes al sector productivo, reconocen que el **conflicto en torno al maltrato animal es creciente** y que las **granjas y feedlots tienen cada vez menos licencia social**.

## Áreas de disenso

Se identificaron miradas contrapuestas en torno a dos puntos fundamentales:

- **“Bienestar animal”**: Los actores pertenecientes al **sector productivo afirman preocuparse por el tema** pero reconocen que lo hacen solo por cuestiones de eficiencia productiva y no por evitar el sufrimiento de los animales. Los actores de la **sociedad civil** plantean que **no existe bienestar animal posible en los sistemas de cría intensiva** y que la publicidad en torno al “bienestar animal” es solo una **herramienta de lavado de imagen de la industria alimenticia**.
- **Acciones que debería impulsar la Provincia** de Buenos Aires: En un extremo, el **sector productivo** reclama que se **simplifiquen los procedimientos administrativos para obtener habilitaciones ambientales**. En el otro extremo, los actores de la **sociedad civil** reclaman el **cierre de establecimientos**, la **prohibición de las actividades de cría intensiva** y, en última instancia, la **abolición de toda forma de explotación animal**.

### *Recomendaciones respecto a instrumentos de gestión*

- **Para feedlots bovinos:**
  - **Reglamentar la Ley 14.867/2016, incluyendo** en la reglamentación de la Ley: i) condiciones mínimas de infraestructura<sup>80</sup>; ii) “Registro Provincial de Habilitaciones de Establecimientos de Engorde Intensivo de Ganado Bovino/Bubalino a Corral”; iii) **una Guía de Buenas Prácticas Ambientales** tanto para feedlots que ya están funcionando como

---

<sup>80</sup> Estas comprenden las instalaciones, materiales, espacio asignado para el alojamiento de los animales de acuerdo al tipo de suelo, altimetría y pendientes donde se radicará el establecimiento, espacio mínimo de bebederos y comederos, las condiciones cuali y cuantitativas del agua de bebida, los alimentos suministrados según la concentración de animales a encerrar por unidad de superficie, sobre el destino de los cadáveres, entre otros aspectos técnicos que resguarden la salud y el bienestar animal genera

para nuevos; iv) **una Guía sobre Buenas Prácticas de Bienestar Animal** siguiendo, como mínimo, las recomendaciones del “Manual de bienestar animal” de SENASA<sup>81</sup>

- **Para feedlots ya instalados:** Realizar **auditorías ambientales** a fin de establecer cuál es la situación presente de cada establecimiento y, a partir de dicho diagnóstico, armar un **plan de gestión ambiental** para que el establecimiento pueda adecuarse en un tiempo corto (no más de 2 años).
- **Para feedlots nuevos que quieren instalarse:** Exigir la presentación del **Estudio de Impacto Ambiental** que manda la ley junto con un **plan de gestión ambiental detallado**.
  
- **Para granjas porcinas y avícolas:**
  - Avanzar urgentemente en la elaboración e implementación de buenas prácticas de gestión ambiental y **buenas prácticas de bienestar animal**.
  
- **Tanto para feedlots como para granjas porcinas y avícolas:**
  - En el corto plazo:
    - **Difundir** de manera clara la **normativa vigente**.
    - Realizar **inspecciones y controles periódicos a todo tipo de establecimientos donde haya animales destinados a la cría intensiva**
    - Aplicar **multas disuasorias por incumplimiento** así como procedimientos de **clausura y cierre de establecimientos que no estén en regla**.
    - Otorgar **premios a pequeños productores que se compruebe que realizan una correcta gestión ambiental y cuidan a sus animales**.
  - En el mediano plazo:
    - Considerar las demandas de la sociedad civil que reclaman la **prohibición de la actividad de cría intensiva en la Provincia** y evaluar, como herramienta de política tanto ambiental como de salud pública, el **incentivo** a la población a **modificar su dieta**.

---

81

[http://www.senasa.gob.ar/sites/default/files/ARBOL\\_SENASA/ANIMAL/BOVINOS\\_BUBALINOS/INDUSTRIA/ESTABL\\_IND/BIENESTAR/manual\\_de\\_bienestar\\_animal\\_especies\\_domesticas\\_-\\_senasa\\_-\\_version\\_1-2015.pdf](http://www.senasa.gob.ar/sites/default/files/ARBOL_SENASA/ANIMAL/BOVINOS_BUBALINOS/INDUSTRIA/ESTABL_IND/BIENESTAR/manual_de_bienestar_animal_especies_domesticas_-_senasa_-_version_1-2015.pdf)

---

## ETAPA II (TAREAS 7 A 10)

Como componentes de la Etapa II, en las siguientes actividades se desarrolla: la planificación (Tarea 7) y realización (Tarea 8) de los talleres para la validación del Informe de Diagnóstico y el relevamiento de perspectivas con actores; la realización de los talleres de retroalimentación (Tarea 9) con los actores claves (consulta y discusión del Informe de Diagnóstico); y la elaboración del Informe de Sistematización Preliminar (Tarea 10), con los resultados de los talleres realizados así como con sugerencias y recomendaciones de política al Ministerio de Ambiente de la Provincia de Buenos Aires.

### Tarea 7: Diseño y preparación de los talleres para la validación del Informe Diagnóstico y el relevamiento de perspectivas

#### **Objetivo**

El objetivo del **taller con el Ministerio** era fortalecer los contenidos del informe de diagnóstico a partir del intercambio de conocimientos y el diálogo con los funcionarios expertos del Ministerio de Ambiente de la provincia de Buenos Aires y presentar los lineamientos metodológicos para el diseño de los talleres a realizar con los actores clave.

#### **Metodología**

El diseño de taller se realizó en función de los requerimientos previamente establecidos con el Ministerio. Se definió que tendría la metodología de *facilitación*, una técnica que ayuda a construir consenso y se lleva a cabo por uno o más facilitadores que enfocan su tarea en la manera en que los participantes interactúan (“*el cómo*”), para ayudarlos a concentrarse en el contenido de su reunión (“*el qué*”). Se consensuó, además, que se trabajaría en el diseño conjunto con el organismo de los talleres posteriores a realizarse durante el proyecto.

#### **Agenda propuesta del taller**

- **Participantes**
  - Representantes del Ministerio provincial con competencia, junto con los miembros de sus equipos técnicos que estimen pertinentes
  - Representantes de FUNDAR y CFI

Hora	Tema	Metodología
------	------	-------------

10 min	Introducción: palabras de apertura	Bienvenida y presentación  Agenda y reglas de trabajo conjunto
40 min	<b>Expositor 1: FUNDAR Presentación de los resultados del informe de diagnóstico y relevamiento de conflictividades ambientales</b>	Presentación (30'), preguntas y discusión (20')  <u>Temática:</u> Presentación del informe de diagnóstico  1. Caracterización del marco normativo e institucional que regula las actividades: avances de desarrollos inmobiliarios y barrios cerrados sobre humedales en la Unidad regional Paraná; Pesca artesanal en la Unidad Regional Costa; Actividades pecuarias intensivas en la Unidad Regional Pampa. 2. Caracterización de las conflictividades socioambientales 3. Mapeo de actores clave
30 min	<b>Expositor 2: FUNDAR  Presentación de la nota conceptual para la realización de talleres de retroalimentación</b>	Presentación (10'), preguntas y discusión (20')  <u>Temática:</u> Diseño de los talleres de retroalimentación  1. Presentación de la nota conceptual. Ver Anexo 1.
10 min	Corte café	
40 min	Trabajo en subgrupos	División en 3 subgrupos.  Discusión por unidad regional de la agenda tentativa, la convocatoria, los actores a invitar, la logística.  Objetivo del espacio de diálogo: proveer información y co-diseñar la agenda de trabajo de los talleres de retroalimentación
40 min	Plenaria Puntos comunes y acuerdos	Presentación voceros de cada subgrupo preguntas y discusión
10 min	Agradecimientos y cierre	Reflexiones generales y próximos pasos

#### - Resultados esperados

- Validación de los resultados del análisis del informe de diagnóstico por parte del equipo del Ministerio de Ambiente de la provincia

- Diseño de en conjunto con el Ministerio de Ambiente de los principales aspectos de los 3 talleres de retroalimentación

Para más detalle, ver **Anexo II Nota Conceptual**.

#### - **Resultados obtenidos**

Se describen a continuación los resultados del taller desarrollado de acuerdo a los requerimientos del equipo del Ministerio de Ambiente de la Provincia de Buenos Aires en la Ciudad de La Plata el día 11 de abril de 2023.

### Tarea 8. Taller 1: Presentación y Validación del Informe Diagnóstico con el equipo del Ministerio de Ambiente de la Provincia de Buenos Aires

El taller de presentación y validación del Informe Diagnóstico con el Ministerio de Ambiente de la Provincia de Buenos Aires se llevó a cabo el día martes 11 de abril de 2023 en las oficinas de dicho Ministerio en la Ciudad de La Plata.

Estuvieron presentes los siguientes funcionarios: **María Sol Tischik**, jefa de gabinete; **Tamara Basteiro**, Subsecretaria de Política Ambiental; **Luis Couyoupetrou**, Secretario de Control y Fiscalización Ambiental; **Julieta Martín**, Coordinadora de Unidades Regionales; **Nadia Moragas**, responsable de la Unidad de Cooperación y Financiamiento Internacional; **Betania González**, asesora de Gestión Ambiental; **Adriel Magnetti**, asesor; **Manuel Morrone**, Director de Evaluación Ambiental. Por parte del equipo de Fundar estuvieron presentes **Victoria Arias Mahiques** investigadora del Área de Recursos Naturales; **Verónica Gutman**, investigadora; **Eliana Spadoni**, encargada de la coordinación del taller; **Antonia Firpo**, analista del Área de Recursos Naturales y **Tomás Allan**, también analista del Área de Recursos Naturales.

Las palabras de apertura estuvieron a cargo de la jefa de gabinete del Ministerio, Sol Tischik. La funcionaria destacó la importancia del estudio desarrollado en el marco de la cooperación entre Fundar y la PBA para generar información relevante para la toma de decisión y el diseño de políticas públicas en base a diagnósticos precisos.

A continuación el equipo de Fundar presentó los resultados del Informe de Diagnóstico con foco en las conflictividades socioambientales identificadas para las tres unidades regionales seleccionadas (Paraná, Costa y Pampa).

La presentación del diagnóstico para cada Unidad Regional incluyó:

- i) Caracterización del marco normativo e institucional que regula la actividad;
- ii) Caracterización de las conflictividades socioambientales identificadas;
- iii) Mapeo de actores clave;
- iv) Temas clave, consensos emergentes y áreas de disenso.

Luego de la presentación de los resultados se les solicitó a los participantes su devolución y se tomó nota de los comentarios e intercambios.

Durante la segunda parte del taller se discutió y co-diseñó la agenda de trabajo para los tres (3) talleres de retroalimentación que se focalizarían en los hallazgos para las respectivas Unidades Regionales. Se discutió qué resultados se presentarían a qué actores, dónde, cuándo, con qué formato de intercambio y cuál sería la agenda tentativa, lo que se desarrolla posteriormente en la sección **“Ajustes en la definición del formato de talleres con actores clave”**.

### **1) Desarrollos inmobiliarios - Unidad regional Paraná**

El diagnóstico sobre el avance de los **desarrollos inmobiliarios y barrios cerrados sobre humedales (Unidad regional Paraná)** provocó numerosas reacciones, entre las cuales destacaron la problemática de los datos, la definición de “irregularidad”, la multiplicidad de registros existentes y la dificultad en la interacción y coordinación con los municipios.

### **2) Pesca artesanal - Unidad Regional Costa**

El diagnóstico respecto a la **Pesca artesanal (Unidad Regional Costa)** fue el que presentó menos controversias y/o interacciones. El informe de diagnóstico elaborado por Fundar señalaba entre los principales conflictos socioambientales el problema de la informalidad del sector pesquero artesanal, que a su vez genera sesgos en la información ambiental (como el número de capturas), que se utiliza como insumo para gestionar la actividad. También sugería tensiones en torno a la conservación del recurso y tensiones por el acceso al recurso entre los pescadores artesanales y buques comerciales más grandes.

Entre los integrantes del Ministerio de Ambiente hubo consenso respecto a que las principales problemáticas socio ambientales identificadas en el informe de diagnóstico escapan a su competencia y recaían primordialmente bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Agrario. En ese sentido, se señaló la **problemática de coordinación entre las agencias gubernamentales y sus competencias**, específicamente con el Ministerio de Desarrollo Agrario de la PBA.

## **2) Actividades pecuarias intensivas - Unidad Regional Pampa**

El diagnóstico respecto a las **Actividades pecuarias intensivas (Unidad Regional Pampa)** también suscitó numerosas reacciones y devoluciones.

Con la idea de trabajar sobre qué temas le interesan al Ministerio y cuyo instrumento para trabajarlo sea el taller de retroalimentación surgieron dos puntos clave:

- 1) La importancia del control y de la fiscalización del impacto ambiental de feedlots y granjas porcinas y avícolas;
- 2) La búsqueda de alternativas sostenibles desde el punto de vista de la conservación.

### **Ajustes en la definición del formato de talleres con actores clave**

Para esta instancia de encuentro, también se había elaborado un programa de actividades tentativo y propuesta de los actores convocados a los talleres (en base al mapa de actores elaborado en la Tarea 5) y la dinámica específica de los mismos.

Inicialmente se había acordado realizar un total de seis talleres de retroalimentación con los actores relevados en la Etapa I, incluyendo tanto actores gubernamentales como del sector productivo, la sociedad civil y el sistema de ciencia y técnica. Serían dos por cada unidad regional (Costa, Paraná y Pampa). Todos tendrían el fin de socializar los resultados de diagnóstico obtenidos y recibir retroalimentación. El objetivo de los **talleres con los actores clave**, era promover la discusión de los resultados obtenidos en la etapa de diagnóstico, a fin de enriquecerlo con las perspectivas de los actores e identificar temas y tensiones adicionales a las identificadas inicialmente para ser incorporadas al Informe de Sistematización Final del proyecto. Los talleres serían dictados por el equipo responsable del proyecto junto a la especialista en la facilitación de la actividad, que tendrá a su cargo el diseño y la coordinación de la dinámica de los mismos.

En el marco del taller del mes de abril, surgió la conversación sobre la necesidad de ajustar esos talleres, en términos de desarrollo y convocatoria, por lo cual si bien se esbozaron propuestas, con posterioridad a la realización del taller del mes de abril, el equipo de FUNDAR, del Ministerio de Ambiente y del Consejo Federal de Inversiones continuaron en conversaciones para acordar el diseño de los talleres regionales. En este sentido, **el día miércoles 9 de agosto se mantuvo un intercambio entre representantes de las tres instituciones involucradas en la ejecución de este proyecto** (Fundar, CFI y el Ministerio de Ambiente de la Provincia de Buenos Aires) en el cual se pre-acordó **modificar el público objetivo de los talleres correspondientes a la Tarea 9 y la cantidad de los mismos, planteándose asimismo ajustes sobre las tareas posteriores (tareas 10 y 11)**. De acuerdo a lo conversado entre las partes, los participantes de los talleres serían funcionarios de organismos provinciales con incumbencia en las tres actividades relevadas en el presente estudio. De este modo, se convocaría a las diferentes agencias de gobierno con el objetivo de trabajar en la articulación entre ellas para abordar los desafíos identificados en cada uno de los temas propuestos para cada actividad, así como identificar líneas de actuación prioritarias con su respectivo conjunto de acciones.

Estos talleres de retroalimentación fueron de consulta y discusión de los insumos generados por el equipo de investigación del proyecto. La duración de cada taller fue de media jornada de trabajo cada uno. A continuación se ofrece una síntesis de lo realizado. Para más detalle, ver **Anexo III Nota Conceptual**.

## Tarea 9. Taller 1: Presentación y Validación del Informe Diagnóstico para la Unidad Regional Pampa - Actividades Pecuarias Intensivas

El taller de presentación y validación del Informe Diagnóstico para la Unidad Regional Pampa - Actividades pecuarias intensivas se llevó a cabo el día lunes 2 de octubre de 2023 en las oficinas del Ministerio de Ambiente de la Provincia de Buenos Aires en la Ciudad de La Plata.

Estuvieron presentes los siguientes funcionarios: **Julieta Martín** (Coordinadora de Unidades Regionales); **Roberto Rep** (Dirección de Evaluación de Impacto Ambiental de Grandes Obras), **Sara Rojas** (Dirección de Evaluación de Impacto Ambiental de Grandes Obras), **Gabriel Álvarez** (Dirección de Evaluación de Impacto Ambiental de Grandes Obras – Área silos y feedlots), **Facundo Carricazoro** (Bosques/GIS), **Tamara Sánchez Actis** (Programa Provincial de

Humedales, Dirección de Ordenamiento Ambiental del Territorio), **Yamila Obed** (Dirección de Biodiversidad), **Carolina Guichon** (Directora de Evaluación de Impacto Ambiental de Obras), **Manuel Morrone** (Director Provincial de Evaluación de Impacto Ambiental) y **Marcos Canciani** (Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial). Por parte del equipo de Fundar estuvieron presentes **Victoria Arias Mahiques**, investigadora del Área de Recursos Naturales; **Verónica Gutman**, investigadora; **Eliana Spadoni**, encargada de la coordinación del taller; **Antonia Firpo**, analista del Área de Recursos Naturales y **Tomás Allan**, también analista del Área de Recursos Naturales de Fundar.

El equipo de Fundar presentó los resultados del Informe de Diagnóstico con foco en las conflictividades socioambientales identificadas para la Unidad Regional Pampa así como los comentarios recogidos durante el taller realizado en el mes de abril en el Ministerio de Ambiente de la Provincia de Buenos Aires.

La presentación del diagnóstico por parte del equipo de Fundar incluyó (ver imágenes 1 y 2):

- ❖ Caracterización del marco normativo e institucional que regula la actividad;
- ❖ Caracterización de las conflictividades socioambientales identificadas;
- ❖ Mapeo de actores clave;
- ❖ Temas clave, consensos emergentes y áreas de disenso.



**Imagen 1: presentación del diagnóstico por parte del equipo de Fundar a los funcionarios de la Provincia de Buenos Aires.**



**Imagen 2: presentación del diagnóstico por parte del equipo de Fundar a los funcionarios de la Provincia de Buenos Aires.**

Luego de la presentación de los resultados se les solicitó a los participantes su devolución y se tomó nota de los comentarios e intercambios. Las principales reacciones y comentarios fueron los siguientes:

- Los participantes estuvieron de acuerdo en que **los feedlots y las granjas porcinas y avícolas en la Provincia de Buenos Aires representan un problema complejo y que tienen cada vez menos licencia social.**
- Adicionalmente, coincidieron en que resulta una complicación para el Ministerio de Ambiente que **SENASA se limite a controlar cuestiones relacionadas con sanidad animal y no controle que se hayan cumplimentado los requisitos ambientales establecidos por la jurisdicción que se trate, a pesar de que la Res. 329/2017 de SENASA lo establece.**<sup>82</sup> Al ser un organismo nacional, SENASA posee mucho más peso en la fiscalización de establecimientos que cualquier organismo de la Provincia de Buenos Aires.
- **Normativa:**

---

<sup>82</sup> Certificado de aptitud medioambiental vigente o certificado equivalente a su nombre, expedido por la Autoridad Competente ( Res. 329/2017, Anexo II, punto 9).

- La Ley de feedlots (N° 14.867) fue sancionada en 2016 y demoró 7 años años en reglamentarse, a través del Decreto 1492/22. Sin embargo, la reglamentación solo dice que se le otorga potestad a la Autoridad del Agua (ADA) y al Ministerio de Ambiente para que hagan lo que consideren adecuado.
- **El Ministerio de Ambiente, ADA y Asuntos Agrarios están trabajando en una reglamentación conjunta con perspectiva ambiental que, se espera, ayudará a ordenar la problemática de los feedlots.**
- **En temas regulatorios, se señaló que no puede haber tratamiento igualitario para todos los feedlots:** a los establecimientos chicos o medianos les resulta mucho más costoso adecuarse que a los grandes. Se propuso articular con **INTA** para tomar lecciones aprendidas de los manuales de buenas prácticas que elabora el organismo así como buscar maneras de proveer asistencia técnica a los productores, como por ejemplo, crear un fondo y, en articulación con universidades, centros de investigación, laboratorios, reinvertirlo en los análisis iniciales de los productores (en control de calidad del agua, por ejemplo) y que puedan usar sus recursos para mejorar otras cuestiones.
- **• Poder de policía:**
  - **La Provincia de Buenos Aires tiene recursos limitados para fiscalizar** establecimientos productivos en toda la provincia.
  - **Hay varios actores involucrados en las fiscalizaciones, sin coordinación** (por ejemplo, el control de efluentes le corresponde a ADA, que también tiene escasos recursos para fiscalizar en campo)
  - Todos los actores reconocieron que es importante avanzar en un **mayor diálogo y actuación conjunta con SENASA.**
- **• Rol de los municipios.**
  - Hay escasa coordinación entre la Provincia y los municipios en cuestiones relacionadas con la producción pecuaria intensiva.
  - Al demorar tanto la ley de feedlots en reglamentarse, **los municipios no poseen un marco normativo de referencia.**
  - En lo que respecta a **granjas porcinas y avícolas, directamente no existe reglamentación ambiental.**
  - **Los municipios no cuentan con recursos ni con personal idóneo para realizar evaluaciones y fiscalizaciones ambientales.**
  - **Es clave brindar asistencia técnica y capacitación a los municipios en materia de fiscalización ambiental**
- **• Bienestar animal:**

- Los participantes afirmaron que los productores se suelen interesar por el bienestar animal por un tema económico (debido a que los animales son insumos productivos para ellos).
- **Migrar a sistemas extensivos, sostenibles y respetuosos con los animales representaría un costo alto para los productores.**

### **Tarea 9. Taller 2: Presentación y Validación del Informe Diagnóstico para la Unidad Regional Paraná - Desarrollos Inmobiliarios**

El taller de presentación y validación del Informe Diagnóstico para la Unidad Regional Paraná - Desarrollos inmobiliarios se llevó a cabo el día lunes 2 de octubre de 2023 en las oficinas del Ministerio de Ambiente de la Provincia de Buenos Aires en la Ciudad de La Plata.

Estuvieron presentes los siguientes funcionarios: **Julieta Martín** (Coordinadora de Unidades Regionales); **Facundo Carricazoro** (Bosques/GIS), **Tamara Sánchez Actis** (Programa Provincial de Humedales, Dirección de Ordenamiento Ambiental del Territorio), **Yamila Obed** (Dirección de Biodiversidad), **Carolina Guichon** (Directora de Evaluación de Impacto Ambiental de Obras), **Franciso Ucín** (Dirección Provincial de Evaluación de Impacto Ambiental de Grandes Obras). Por parte del equipo de Fundar estuvieron presentes **Victoria Arias Mahiques**, investigadora del Área de Recursos Naturales; **Verónica Gutman**, investigadora; **Eliana Spadoni**, encargada de la coordinación del taller; **Antonia Firpo**, analista del Área de Recursos Naturales y **Tomás Allan**, también analista del Área de Recursos Naturales.

El equipo de Fundar presentó los resultados del Informe de Diagnóstico con foco en las conflictividades socioambientales identificadas para la Unidad Regional Paraná así como los comentarios recogidos durante el taller realizado en el mes de abril en el Ministerio de Ambiente de la Provincia de Buenos Aires.

La presentación del diagnóstico incluyó:

- ❖ Caracterización del marco normativo e institucional que regula la actividad;
- ❖ Caracterización de las conflictividades socioambientales identificadas;
- ❖ Mapeo de actores clave;
- ❖ Temas clave, consensos emergentes y áreas de disenso.

Luego de la presentación de los resultados se les solicitó a los participantes su devolución y se tomó nota de los comentarios e intercambios, que fueron los siguientes:

- • **Política ambiental sobre barrios privados:** Se precisa discutir el hecho de que los **municipios tienen el control primario del desarrollo de barrios cerrados y Estudios de Impacto Ambiental (EIA)**, lo que genera un avance inmobiliario caótico sobre el que la Provincia tiene escasa capacidad de incidencia de manera temprana.
- • **Normativa:** dado el escaso valor productivo de las tierras donde buscan construirse los barrios cerrados y la potencial ganancia que estos desarrollos generarían, los municipios en su mayoría han sido receptivos al desarrollo de estos proyectos. Sin embargo, el desarrollo inmobiliario se hizo sin ninguna normativa, lo que produjo que la **normativa vaya siempre atrás de los problemas generados.**
- • **Municipios:** Los municipios **no tienen recursos ni gente idónea para evaluar y fiscalizar desarrollos inmobiliarios sobre humedales.** En la actualidad existen barrios instalados que no cuentan con EIA.
- • **Rol del Ministerio de Ambiente:**
  - Por el marco normativo actual, hoy el rol del **Ministerio se limita a opinar en los trámites de prefactibilidad de barrios nuevos** (ni siquiera en materia de Estudios de Impacto Ambiental), permiso que otorga otro organismo que no es ambiental (DPOUT), y a **auditar los barrios ya construidos.** El Ministerio no tiene participación en las etapas intermedias del desarrollo de proyectos inmobiliarios. **El rol del Ministerio es “incómodo” en este tema.**
  - Asimismo, cuando los casos se judicializan la Justicia suele pedir el involucramiento del Ministerio de Ambiente. Pero los municipios también recurren al Ministerio siempre que surgen cuestiones sobre el cambio del uso del suelo, justamente por el desconocimiento que hay entre sus RRHH.
  - Surgió el planteo de analizar el rol del Ministerio de Ambiente dentro de un marco de acción municipal legitimado democráticamente, así como pensar cuán importante es esta problemática para el conjunto de la ciudadanía.

## Tarea 9. Taller 3: Presentación y Validación del Informe Diagnóstico para la Unidad Regional Costa - Pesca Artesanal

El taller de presentación y validación del Informe Diagnóstico para la Unidad Regional Costa - Pesca artesanal se llevó a cabo el día martes 3 de octubre de 2023 en modalidad virtual.

Estuvieron presentes los siguientes funcionarios: **Julieta Martín**, Coordinadora de Unidades Regionales; **Juan Pablo Manchiola** (Director de Biodiversidad), **Gustavo Antón** (Director de actividades pesqueras) y **Daniel Mac Lean** (Director de áreas protegidas). Por parte del equipo de Fundar estuvieron presentes **Verónica Gutman**, investigadora del Área de Recursos Naturales; **Eliana Spadoni**, encargada de la coordinación del taller; **Antonia Firpo**, analista del Área de Recursos Naturales y **Tomás Allan**, también analista del Área de Recursos Naturales.

El equipo de Fundar presentó los resultados del Informe de Diagnóstico con foco en las conflictividades socioambientales identificadas para la Unidad Regional Costa así como los comentarios recogidos durante el taller realizado en el mes de abril en el Ministerio de Ambiente de la Provincia de Buenos Aires.

La presentación del diagnóstico incluyó:

- ❖ Caracterización del marco normativo e institucional que regula la actividad;
- ❖ Caracterización de las conflictividades socioambientales identificadas;
- ❖ Mapeo de actores clave;
- ❖ Temas clave, consensos emergentes y áreas de disenso.

Luego de la presentación de los resultados se les solicitó a los participantes su devolución y se tomó nota de los comentarios e intercambios, que se resumen a continuación.

- Los **participantes estuvieron de acuerdo** con el diagnóstico y la evaluación realizada por Fundar.
- **Pesca incidental:**

- **El grupo de especies más amenazado y en peligro crítico son los condriictios** (rayas, tiburones, y otros). **Existe un listado de como mínimo 30 especies en peligro, que se encuentra disponible online.**
- Es necesario mejorar el acercamiento, a los pescadores, quienes por miedo a ser sancionados no reportan lo capturado, para que sepan qué hacer en situaciones de captura incidental: muchas de las especies capturadas respiran por branquias y mueren al no ser devueltas al mar. Las guías fueron un recurso mencionado para materializar ese apoyo.
- Desde la Dirección de Biodiversidad señalaron que se puede hablar de captura incidental de tortugas, delfines u otros cetáceos pequeños y que les resultaría interesante articular con los investigadores en la Provincia que estudian estos casos y están en contacto con los pescadores.
- **• Informalidad de la actividad:**
  - Desde la Dirección provincial de Pesca buscan ayudar en la **regularización** de la actividad mediante asistencia y acercamiento a los pescadores artesanales para que puedan estar al día con la normativa y las habilitaciones de Prefectura Naval.
  - Se identifica como una dificultad para Prefectura Naval alcanzar cada rincón de la costa, lo cual contribuye al gran nivel de informalidad: por ejemplo, lugares aislados donde el solo hecho de presentar documentación ante Prefectura es una complejidad.
- **• Permisos de pesca:**
  - Existe una **pelea continua con los pescadores tanto artesanales como comerciales por los permisos.**
  - La Dirección de Pesca ha hablado reiteradas veces con Prefectura Naval sobre esto pero **Prefectura Naval mantiene su posición** en lo relativo al sistema de otorgamiento de permisos para pescadores artesanales: su estrictez radica en que es precisamente Prefectura la autoridad responsable de la asistencia a los pescadores en casos de imprudencia o accidentes.
  - **Los pescadores comerciales** son también actores importantes en materia de conflictividad.
- **• Venta directa y afectación a la salud pública:** la norma provincial no habilita la venta directa (la pesca debe pasar antes por un frigorífico). A pesar de que desde la óptica de los pescadores artesanales la venta directa garantiza mejor calidad de producto, puede configurar un riesgo para la salud, por las condiciones sanitarias de venta (ej.venta de pescado al costado de la ruta, rodeado de moscas).

- • **Monumentos naturales y áreas protegidas:** Desde la Dirección de Áreas Protegidas se señaló el problema de la prohibición de actividades que desarrollan las familias locales en Reservas Naturales. Se planteó la oportunidad de trabajar con una normativa nueva que permita que la Reserva no vaya en contra de la comunidad local sino que la favorezca.
- • **Vínculos con municipios:** La Dirección de Pesca está en diálogo con la mayor parte de los municipios costeros.
- • **Diálogo interorganismos** (Prefectura Naval, INIDEP, otros ministerios): Es clave fortalecerlo e institucionalizarlo así como conseguir mayor financiamiento
- • **Estudios de Impacto Ambiental (EIA) en el mar:**
  - Reciben solicitudes para realizarlos por parte de la Justicia en los casos judicializados, como es el caso de Bahía Blanca.
  - Por las características propias del ecosistema marino es prácticamente imposible hacer una EIA - existiendo otros tipos de estudios como estudios de biomasa y de stock - lo cual hace que pedido judicial sea de imposible cumplimiento y lleva a la paralización de la actividad en ciertas áreas.
- • **Universidades:** Es necesario aumentar el vínculo con las universidades para realizar estudios tanto sobre las especies en peligro y formas de protección, así como de cuestiones poblacionales y modificaciones ambiental en la distribución de la especie .
- 

## **Tarea 10: Informe de Sistematización Preliminar (síntesis)**

Con posterioridad la realización se los talleres, y en cumplimiento de la **Tarea 10, se elaboró el Informe de Sistematización Preliminar**”). El Informe de Sistematización Preliminar presentó el Informe de Diagnóstico elaborado por el equipo consultor, los resultados de los talleres realizados y las sugerencias y recomendaciones al Ministerio de Ambiente respecto al abordaje de la conflictividad socioambiental en términos de estrategias y potenciales iniciativas en línea con la política de regionalización en la gestión ambiental provincial. El informe incorporó como un capítulo clave los resultados y las conclusiones emergentes de los talleres realizados los días 11 de abril y 2 y 3 de octubre de 2023, con particular énfasis en la caracterización de los temas clave identificados, los consensos emergentes y las áreas de disenso que persisten entre los actores participantes. (Ver Anexo X

Finalmente, se formularon sugerencias y recomendaciones al Ministerio de Ambiente respecto al abordaje de la conflictividad socioambiental en términos de estrategias y potenciales iniciativas en línea con la política de regionalización en la gestión ambiental provincial, que se reportan en el apartado de Recomendaciones de Política final del presente informe. (Ver Anexo X

## ETAPA III (TAREA 11 Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA)

### Tarea 11: Realización de Taller con el Ministerio de Ambiente de presentación de resultados del Informe de Sistematización Preliminar

Finalmente, en cumplimiento de la **Tarea 11** (“Validación de informe de sistematización de resultados preliminar con el Ministerio de Ambiente e incorporación de las recomendaciones”), se realizó un encuentro virtual el día 17 de noviembre con el Ministerio de Ambiente para validar el informe y recibir sus comentarios y recomendaciones. La devolución de la contraparte fue que no tenían observaciones de fondo que realizar al contenido del informe y la relatoría de los talleres, más allá de aquellas observaciones puntuales realizadas de forma presencial durante los talleres.

En base a la validación de resultados y comentarios y recomendaciones del Ministerio se realizó luego una primera versión del **Informe Final de Sistematización de Resultados**, que fue enviada en diciembre de 2023. En enero de 2024 se recibieron comentarios por parte del Consejo Federal de Inversiones. La presente entrega incorpora los ajustes señalados por el CFI, de modo de consolidar el Producto Final del Proyecto “**Generación de capacidades para la regulación y gestión sostenible de los recursos naturales de la Provincia de Buenos Aires**” - Provincia de Buenos Aires - EX-2021-00054810-CFI-GES#DCS.

A continuación se presentan las **recomendaciones finales de política** para el abordaje de la conflictividad socioambiental en términos de estrategias y potenciales iniciativas.

## Recomendaciones de Política

A continuación se presentan algunas **recomendaciones respecto a instrumentos de gestión** que podría aplicar el Ministerio de Ambiente en cada Unidad Regional de acuerdo al trabajo de investigación y entrevistas con actores clave realizado por Fundar.

### **Desarrollos inmobiliarios sobre humedales en la Unidad regional Paraná**

#### **Normativa:**

- Sería conveniente **introducir una instancia de participación pública de forma previa al envío del IAR por parte del Municipio a los organismos de la Provincia**. El cumplimiento y la consideración de las observaciones que se hubieren obtenido debería acreditarse como parte de la documentación a acompañar en la presentación del IAR. Esta instancia permitirá que de forma previa al inicio del circuito administrativo multinivel, la ciudadanía conozca la propuesta de cambio de uso de suelo así como las consideraciones tenidas en cuenta por el Municipio para promover el cambio y realice las observaciones que estime pertinentes.

#### **Articulación:**

- **Es preciso establecer mayores instancias de intercambio y articulación intraestatal**. Se identifica la necesidad de una mayor articulación de la política de cada agencia en función de las temáticas y agendas compartidas. En esa línea, al haber sido identificado un mapa de actores estatales involucrados ya sea de manera directa o indirecta es recomendable la formalización de estas vinculaciones en mesas permanentes de articulación con los distintos equipos (DPOUT; ADA; Dirección Provincial de Islas; entre otros). Esta sería una iniciativa operativamente viable, que tiene el potencial de traducirse en el consenso de criterios y lineamientos gubernamentales.
- **También es recomendable aumentar la vinculación y participación en redes informales de relacionamiento**. En este sentido, hacer un aprovechamiento de los ámbitos de articulación ya existentes y generar un acercamiento a partir del actor “nodo” de la red que lidera dichas conversaciones puede resultar sumamente beneficioso. Las instancias de

formación efectuadas por la Fundación Humedales constituyen espacios de gran valor para la difusión de herramientas, pautas y estrategias.

- **Es recomendable incrementar la participación y/o generación de espacios de conversación específicos para el Delta.** Existe una oportunidad para ampliar los espacios de articulación que ya cuentan con una institucionalidad propia. Una iniciativa resaltada en varias de las entrevistas fue el **PIECAS-DP** acordado entre la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación y las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos. El caso del **ConinDelta** como ámbito de discusión entre los actores del Delta resulta paradigmático en tanto su propia creación y estructura responden a los principios de articulación y coordinación interjurisdiccional.

#### **Fortalecimiento:**

- **Es fundamental instrumentar y formalizar de forma sostenida en el tiempo un programa de asistencia a municipios.** Para ello, resultaría útil realizar un mapeo de capacidades para la articulación con el sistema científico técnico a nivel provincial. Resulta necesario efectuar un mapeo de las capacidades existentes que identifique puntualmente los recursos disponibles y las agendas educativas de los distintos centros y partir de las mismas, brindar apoyo a los equipos técnicos a nivel municipal y provincial y facilitar una mejor identificación de los problemas y la generación de mejores herramientas para la gestión basada en conocimientos multidisciplinarios.
- En particular, se observa la necesidad de profundizar la difusión de la normativa ya existente ( Res. 197/21 y Res. 381/22).
- **Es fundamental el aprovechamiento de capacidades y experiencias municipales.** Existe un espacio de oportunidad para articular con los municipios de manera de replicar y escalar las experiencias locales exitosas de planificación territorial a través de redes horizontales, de forma de capitalizar el conocimiento construido en la práctica a partir de la experiencia territorial.

## **Pesca artesanal en la Unidad regional Costa**

### **Normativa**

- **Es recomendable sancionar una legislación especial para la pesca artesanal que contemple las particularidades del sector.** Esto implicaría, por ejemplo, exigir otro tipo de embarcación para poder desarrollar la actividad y de este modo destrabar el problema de la informalidad, que además de mejorar el bienestar y la seguridad de los pescadores contribuiría a mejorar la generación de información ambiental para llevar adelante una gestión sostenible de los recursos marinos. Dado que esto no es algo que pueda resolver unilateralmente el Ministerio de Ambiente, debería trabajarse en articulación con otros organismos con competencia en la materia (Prefectura Naval, Ministerio de Desarrollo Agrario, Poder Ejecutivo provincial y Legislatura bonaerense).

### **Articulación**

- **Es preciso generar espacios institucionalizados de articulación multiactoral.** Las problemáticas socioambientales de la pesca artesanal involucran a actores gubernamentales variados. Hay asuntos de competencia municipal (como las bajadas a las playas y la venta directa), otros de orden provincial (como la gestión de los permisos) y otros de orden nacional (como las distintas exigencias normativas vinculadas a la navegación y la comercialización). También están involucrados actores del sistema de ciencia y técnica y organizaciones de pescadores de distintas localidades. Varios actores manifestaron haber trabajado en articulación pero siempre de manera ocasional y desestructurada. Constituir estructuras institucionales de funcionamiento permanente podría ser una forma de abordar las problemáticas del sector con cierta regularidad y dar previsibilidad a los actores. Así, podría diseñarse un sistema que prevea el tratamiento de cuestiones comunes a las distintas jurisdicciones (como el problema de la informalidad y la generación de información ambiental) y comisiones de seguimiento por jurisdicción para tratar las cuestiones particulares de cada localidad.

### **Fortalecimiento y asistencia**

- **Es preciso prestar asistencia técnica y financiera a los pescadores, de modo que puedan cumplir con las exigencias impuestas por las normas de navegación y de sanidad y calidad agroalimentaria.** Los pescadores artesanales suelen manifestar dificultades técnicas y económicas para cumplir con todos los requisitos impuestos por el marco normativo para operar formalmente. Brindar asesoramiento y prestar

asistencia financiera podría ser una forma de *acercar la realidad a la norma* y mejorar el problema de la informalidad, que ayudaría tanto al bienestar de los pescadores como a mejorar la generación de información ambiental. A su vez, los créditos y subsidios podrían otorgarse en forma condicional al cumplimiento de ciertas exigencias relativas al modo de extracción del recurso, de forma de promover el desarrollo de prácticas pesqueras sostenibles.

- **Resulta urgente realizar estudios de masa del variado costero bonaerense, en articulación con INIDEP.** Actualmente, la provincia no cuenta con estudios de este tipo sino que se apoya en las investigaciones y las recomendaciones elaboradas por el INIDEP, focalizadas en especies puntuales. Lograr un acuerdo de colaboración con el instituto para desarrollar este tipo de estudios aplicados al variado costero bonaerense contribuiría en buena medida a la gestión sostenible de los recursos marinos. El Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero cuenta con el conocimiento y la expertise para hacerlo, mientras que el Ministerio podría capitalizar ese conocimiento y expertise añadiendo recursos para ampliar el alcance de los estudios actuales. De hecho, existen experiencias recientes previas de articulación entre el instituto y la Dirección de Actividades Pesqueras y Acuicultura (Ministerio de Desarrollo Agrario).
- **Es recomendable capitalizar y fortalecer el Registro Nacional de Agricultura Familiar, que incluye un capítulo de Pesca Artesanal.** Este Registro es confeccionado actualmente por el Instituto Nacional de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (INAFCI). Trabajar en articulación con el Ministerio en la confección del registro podría contribuir a tener información sobre esa porción del sector que hoy se desarrolla en la informalidad. El beneficio de esto estaría, por un lado, en tener conocimiento de la población potencialmente destinataria de asistencia técnica y financiera y, por otro lado, en obtener información sobre las capturas del sector de modo de tener más precisión sobre el esfuerzo pesquero en las primeras millas y poder llevar adelante una gestión sostenible de los recursos marinos.

## **Actividades pecuarias intensivas en la Unidad regional Pampa**

### **Recomendaciones para feedlots bovinos:**

- **Resulta urgente elaborar una reglamentación que incluya:**
  - Requisitos obligatorios sobre** condiciones mínimas de infraestructura;
  - La creación de un “**Registro Provincial de Habilitaciones de Establecimientos de Engorde Intensivo de Ganado Bovino/Bubalino a Corral**”
  - Una Guía de Buenas Prácticas Ambientales** tanto para feedlots que ya están funcionando como para nuevos de cumplimiento obligatorio por parte de los establecimientos
  - Una Guía sobre Buenas Prácticas de Bienestar Animal** siguiendo, como mínimo, las recomendaciones del “Manual de bienestar animal” de SENASA, que sea de **cumplimiento obligatorio** para los establecimientos.
  
- **Para feedlots ya instalados: Resulta urgente realizar auditorías ambientales periódicas** a fin de establecer cuál es la situación presente de cada establecimiento y, a partir de dicho diagnóstico, armar un **plan de gestión ambiental** para que los establecimientos puedan adecuarse en un tiempo corto (no más de 2 años).
  
- **Para feedlots nuevos que quieren instalarse:** Es imprescindible exigir la presentación del **Estudio de Impacto Ambiental** que manda la ley junto con un **plan de gestión ambiental detallado**.

#### **Recomendaciones para granjas porcinas y avícolas:**

- ☐ **Se precisa avanzar urgentemente en la reglamentación ambiental** de estos establecimientos, incorporando buenas prácticas de gestión ambiental y **buenas prácticas de bienestar animal de cumplimiento obligatorio para los establecimientos**.
  
- ☐ **Es preciso realizar auditorías ambientales periódicas a fin de establecer cuál es la situación presente de cada establecimiento y, a partir de dicho diagnóstico, armar un plan de gestión ambiental para que los establecimientos puedan adecuarse en un tiempo corto (no más de 2 años).**

**Recomendaciones tanto para feedlots como para granjas porcinas y avícolas:**

- En el corto plazo:

**Es preciso difundir de manera clara la normativa vigente.**

Se precisa urgentemente realizar **inspecciones y controles periódicos a todo tipo de establecimientos** donde haya **animales destinados a la cría intensiva**

Es recomendable aplicar **multas disuasorias (altas) por incumplimiento** así como procedimientos de **clausura y cierre de establecimientos que no estén en regla.**

Sería recomendable desarrollar un programa de reconocimiento y **premios a pequeños productores que se compruebe que realizan una correcta gestión ambiental y cuidan a sus animales.**

- En el mediano plazo:

Es aconsejable **prestar atención a las demandas de la sociedad civil que reclaman:**

- El impulso a la **transición hacia sistemas productivos sostenibles ambientalmente y más respetuosos con los animales** (ej. ganadería extensiva regenerativa)
- La **prohibición de la actividad de cría intensiva en la Provincia**

## BIBLIOGRAFÍA

### **Literatura académica**

Arrieta, E., D. Cabrol, A. Cuchietti, A. and A. González (2020): Biomass consumption and environmental footprints of beef cattle production in Argentina. *Agricultural Systems* 185

Arrieta, E. and A. Gonzalez (2019). Energy and carbon footprints of chicken and pork from intensive production systems in Argentina. *Science of the total environment* 673:20-28

Auguste, S. (2019): Impacto económico de la actividad de desarrollo inmobiliario. Estudio desarrollado a pedido de Eidico

Blanco, D. y F. Méndez (eds) (2010): Endicamientos y terraplenes en el Delta del Paraná: Situación, efectos ambientales y marco jurídico. 1a ed. - Buenos Aires: Fundación para la Conservación y el Uso Sustentable de los Humedales.

Carman, M. y V. González Carman, «La fragilidad de las especies: tensiones entre biólogos y pescadores artesanales en torno a la conservación marina», *Etnográfica* [Online], vol. 20 (2) | 2016, posto online no dia 29 junho 2016, consultado o 06 novembro 2022. URL: <http://journals.openedition.org/etnografica/4333>; DOI: <https://doi.org/10.4000/etnografica.4333>

Carozza, C. y Fernandez, Araoz, N. 2009. Análisis de la actividad de la flota en el área de “El Rincón” dirigida al variado costero durante el período 2000 – 2008 y situación de los principales recursos pesqueros. *Inf. Téc. Of. INIDEP* N°23/2009, 18pp.

Contexto Ganadero (2014): Ganadería intensiva vs ganadería extensiva. Disponible en: <https://www.contextoganadero.com/blog/ganaderia-intensiva-vs-ganaderia-extensiva-0>

Errazti, E. (2009). Sistema pesquero artesanal de la Provincia de Buenos Aires.

Errazti, Elizabeth & Gualdoni, Patricia & Bertolotti, Maria & Pagani, Andrea. (2008). La pesca artesanal de la provincia de Buenos Aires: análisis descriptivo FODA.

FARN (2020). ¿Cerdos para China made in Argentina? Acerca del posible acuerdo de producción y exportación de carne porcina a la República Popular de China. Fundación Ambiente y Recursos Naturales.

Fleite, S.N. (2021). Desarrollo de sistemas de tratamiento para efluentes de producciones ganaderas intensivas a corral (feedlots). Tesis presentada para optar al título de Doctor de la Universidad de Buenos Aires en el área Química Industrial, Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la Universidad de Buenos Aires.

García, S. (2010). Caracterización de la pesca artesanal en el sector norte del Partido de La Costa, Provincia de Buenos Aires. Informe Técnico Oficial N° 37 del Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero.

Gonzalez Fischer, C. and D. Bilenca (2020): Can we produce more beef without increasing its environmental impact? Argentina as a case study. *Perspectives in Ecology and Conservation* 18(1):1-11

Guzman, M.L and R. Sager (2013): Inventario de metano entérico de los sistemas de producción de carne para San Luis en el año 2009. *RIA* 39(1): 88-94

Hall, M.A. (1996). "On bycatches", *Reviews in Fish Biology and Fisheries*, 6: 319-352. DOI : 10.1007/BF00122585.

Herrero, María A, & Gil, Susana B. (2008). Consideraciones ambientales de la intensificación en producción animal. *Ecología austral*, 18(3), 273-289. Recuperado en 10 de noviembre de 2022, de [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1667-782X2008000300003&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1667-782X2008000300003&lng=es&tlng=es).

InSSA (2020): Informe técnico del impacto de las megagranjas porcinas en la salud socioambiental. Universidad Nacional de Rosario y Universidad Nacional de la Plata.

IPCC (2021): *Climate Change 2021: The Physical Science Basis*. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, A. Pirani, S. L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M. I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J. B. R. Matthews, T. K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu and B. Zhou (eds.)]. Cambridge University Press. In Press

Jacobo, E. J., N. Cadaviz, M.C. Vecchio and A.M. Rodriguez (2020): Estimación del balance de gases de efecto invernadero en sistemas de producción ganadera de la cuenca del río Salado. *AgriScientia* 37(1):15-32

Machain, N.; Penedo, C.; Blanco, D.; Andelman, M.; Di Pangraccio, A.; Daneri, J.; Rodríguez, D. y M. Peirano (2013): Una mirada sobre los conflictos y la problemática de la tenencia de la tierra en el Delta del Paraná. Fundación para la Conservación y el Uso Sustentable de los Humedales Wetlands International Argentina

Martinez-Alier, J. (2006): Los conflictos ecológico-distributivos y los indicadores de sustentabilidad. *Polis* [En línea], 13 | 2006

MAyDS (2022): Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero: Argentina 2021. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Argentina

Merlinsky, G. (2017): Cartografías del conflicto ambiental en Argentina. Notas teórico-metodológicas. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Disponible en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Moya, B., Hernández, A., Elizalde, H., (2005). Los Humedales ante el Cambio Climático. *Investigaciones Geográficas (Esp)*, núm. 37, 2005, pp. 127-132 Universidad de Alicante, Alicante, España

Murray, F., G. Baldi, T. Bernard, E. Viglizzo and E. Jobbagy Gampel (2016). Productive performance of alternative land covers along aridity gradients: ecological, agronomic and economic perspectives. *Agricultural systems* 149:20-29

Nieto, M., O. Barrantes Díaz and R. Reine Viñales, R. (2021): Gestión de los sistemas ganaderos extensivos bovinos basados en pastos naturales de San Luis (Argentina) y su incidencia en la emisión de gases de efecto invernadero. Prensas de la Universidad. Universidad de Zaragoza

Nieto, M., M. Guzmán and D. Steinaker (2014): Emisiones de gases de efecto invernadero: simulación de un sistema ganadero de carne típico de la región central Argentina. *RIA* 40(1):92-101

Olmedo Neri, R. y M.J. Gómez Liendo (2020): Conflictividad sociambiental en América Latina y el Caribe: Un análisis del panorama regional desde la Ecología política. *Iberoamérica Social*, año 8 (XV), pp. 30-54

Pintos, Patricia y Sgroi, Alejandra (2012) "Efectos del urbanismo privado en humedales de la cuenca baja del Río Luján. Estudio de la megaurbanización San Sebastián". En: Actas del Primer Congreso Latinoamericano de Ecología Urbana: desafíos y escenarios de desarrollo para las ciudades Latinoamericanas / Almeida Leñero, Lucía [et.al.]. - 1a ed. - Gral. Sarmiento: Ecología Urbana, pp 1.594 a 1964. ISBN 978-987-28177-1-8

Reed, M., Graves A., Dandy N., Posthumus H., Hubacek K., Morris J., Prell C., Quinn C., Stringer, L. (2009). Who's in and why? A typology of stakeholder analysis methods for natural resource management. *Journal of Environmental Management* 90 (5): 1933-1949.

Ríos, D. y P. Pérez. 2008. Urbanizaciones cerradas en áreas inundables del municipio de Tigre: ¿producción de espacio urbano de alta calidad ambiental? *Revista Eure*. Vol. 34(101): 99-119.

Schmeer, K (2000). Stakeholder analysis guidelines. *Policy toolkit for strengthening health sector reform* 2, 1-43.

Sainato, C.M., Losinno, B.N., Márquez Molina, J.J., Espada, R.A. (2018). Electromagnetic soundings to detect groundwater contamination produced by intensive livestock farming, *Journal of Applied Geophysics*, Volume 154, 2018, Pages 159-166, ISSN 0926-9851, <https://doi.org/10.1016/j.jappgeo.2018.05.005>.

Sainato, C.M., Galindo, G.; Malleville, H.J.; Herrero, M.A. (2006). Diagnóstico de la contaminación en suelo y agua subterránea por actividad ganadera mediante sondeos geoelectrónicos en la microcuenca del arroyo cañete (Pcia. de Bs. As.). FAUBA Digital

Sánchez-Carnero, Góngora, Álvarez & Parma (2022). La pesca artesanal en Argentina: caminando las costas del país.

Stein, A. (2018): Cambio climático y conflictividad socioambiental en América Latina y el Caribe. *América Latina Hoy*, 79, 2018, pp. 9-39

Tapella, E. (2007). "El mapeo de Actores Claves, documento de trabajo del proyecto Efectos de la biodiversidad funcional sobre procesos ecosistémicos, servicios ecosistémicos y sustentabilidad en las Américas: un abordaje interdisciplinario", Universidad Nacional de Córdoba, Inter-American Institute for Global Change Research (IAI).

Viglizzo, E., F. Frank, L. Carreño, E. Jobbagy, H. Pereyra, et al. (2011). Ecological and environmental footprint of 50 years of agricultural expansion in Argentina. *Global Change Biology* 17(2):959-973

Viglizzo, E., M. Ricard, M. Taboada and G. Vázquez-Amábile. (2019): Reassessing the role of grazing lands in carbon-balance estimations: Meta-analysis and review. *Sci Total Environ* 661:531-542

Viglizzo, E. and E. Jobbágy Gampel (2010). Expansión de la frontera agropecuaria en Argentina y su impacto ecológico - ambiental. INTA, Argentina

Viglizzo, E. (2021): Diagnóstico y megatendencias ambientales del sector agropecuario en la Región MERCOSUR. CONICET/Academia Nacional de Agronomía y Veterinaria/GPS

Vitale, V. (2015). Pesca Artesanal en Bahía Samborombón y Cabo San Antonio. Estudio socioeconómico para la sustentabilidad del Sector.(Tesis de Grado). Universidad Nacional del Sur. Departamento de Economía. Disponible en: <http://repositoriodigital.uns.edu.ar/handle/123456789/5377>

Walter, M (2009): Conflictos ambientales, socioambientales, ecológico distributivos, de contenido ambiental... Reflexionando sobre enfoques y definiciones. CIP-ECOSOCIAL – Boletín ECOS no6, febrero-abril 2009

### **Guías prácticas**

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (2019a). Guía para la Elaboración de Estudios de Impacto Ambiental. Buenos Aires, Argentina. p 63.

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) (2019). Guía para fortalecer la participación pública y la evaluación de los impactos sociales. Presidencia Argentina., p 72

### Anexo I - Entrevistas realizadas

N°	Sector	Organización	Referencia	Eje
1	Cooperativo	Asociación de Propietarios de Embarcaciones de Pesca Artesanal (APEPA)	Miembro de la Asociación de Propietarios de Embarcaciones de Pesca Artesanal (APEPA)	Pesca Artesanal
2	Cooperativo	Cooperativa de Pesca de Pinamar	Miembro de la Cooperativa de Pesca de Pinamar	Pesca Artesanal
3	Cooperativo	Asociación de Embarcaciones de la Pesca Artesanal de Mar del Plata	Miembro de la Asociación de Embarcaciones de la Pesca Artesanal de Mar del Plata	Pesca Artesanal
4	Cooperativo	Cooperativa de Pescadores de Santa Clara	Miembro de la Cooperativa de Pescadores de Santa Clara	Pesca Artesanal
5	Sistema de CyT	Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero	Especialista en biología marina	Pesca Artesanal
6	Sistema de CyT	Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero	Economista especialista en pesca artesanal	Pesca Artesanal
7	Público	Dirección Provincial de Pesca	Director	Pesca Artesanal
8	Público	Dirección de Actividades Pesqueras y Acuicultura	Director	Pesca Artesanal
9	Público	Instituto de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena	Funcionario	Pesca Artesanal
10	Público	SENASA	Funcionario del área de Inocuidad y Calidad Agroalimentaria	Pesca Artesanal
11	Público	SENASA	Funcionario del área de Pesca, Regional Sur	Pesca Artesanal
12	Público	SENASA	Referente de Agricultura Familiar, Regional Sur	Pesca Artesanal
13	Público	SENASA	Exfuncionario del área de Pesca, Regional Sur	Pesca Artesanal
14	Público	SENASA	Referente de Agricultura Familiar, Regional Sur	Pesca Artesanal
15	Público	Dirección Provincial de Evaluación de Impacto Ambiental	Director	Desarrollo inmobiliario
16	Público	Subsecretaría Provincial de Políticas Ambientales	Subsecretaria	Desarrollo inmobiliario
17	Público	Plan Estratégico Territorial de Escobar	Asesor - Funcionario	Desarrollo inmobiliario
18	Público	Plan Integral Estratégico para la Conservación y Aprovechamiento Sostenible en el Delta del Paraná	Ex- asesor MAyDS	Desarrollo inmobiliario

		(PIECAS-DP)		
19	Sociedad civil	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de PBA	Ex Funcionaria	Desarrollo inmobiliario
20	Sociedad civil	Organización vecinal ambientalista	Referente	Desarrollo inmobiliario
21	Sociedad civil	Organización ambientalista internacional	Coordinador de Proyecto	Desarrollo inmobiliario
22	Sistema de CyT	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria	Funcionario	Actividades pecuarias intensivas
23	Sociedad civil	Organización activista por los derechos de los animales	Miembro	Actividades pecuarias intensivas
24	Sociedad civil	Abogado e investigador especialista en derecho animal	Abogado e investigador especialista en derecho animal	Actividades pecuarias intensivas
25	Sector privado	Cámara Argentina de Feedlot	Referente del área de Legales	Actividades pecuarias intensivas
26	Sector privado	Cámara Argentina de Feedlot	Referente del área de Ambiente	Actividades pecuarias intensivas
27	Sector privado	Cámara Argentina de Feedlot	Referente institucional	Actividades pecuarias intensivas
28	Sector privado	CREA	Miembro del área de Ambiente	Actividades pecuarias intensivas
29	Sector privado	CREA	Miembro del Área de Legales	Actividades pecuarias intensivas
30	Sector privado	CREA	Referente institucional	Actividades pecuarias intensivas
31	Sector público	Especialista en inventario de gases de efecto invernadero (GEI) y mitigación	Especialista en inventario de gases de efecto invernadero (GEI) y mitigación	Actividades pecuarias intensivas
32	Sistema de CyT	Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires - Área de Gestión Ambiental	Miembro del Área de Gestión Ambiental de FAUBA	Actividades pecuarias intensivas

33	Sector público	SENASA	Referente de Sanidad Animal	Actividades pecuarias intensivas
----	----------------	--------	-----------------------------	----------------------------------

**Anexo II - Tarea 7: NOTA CONCEPTUAL - Propuesta original de realización de 6 talleres de Retroalimentación con los actores clave: consulta y discusión del informe de diagnóstico**

*Estos talleres, organizados por FUNDAR se enmarcan en el Convenio suscripto entre FUNDAR y el Ministerio de Ambiente de la Provincia de Buenos Aires y en relación con el Proyecto “Generación de capacidades para la regulación y gestión sostenible de los recursos naturales de la Provincia de Buenos Aires” - Provincia de Buenos Aires - EX-2021-00054810-CFI-GES#DCS.*

**Introducción**

En el marco del proyecto “Generación de capacidades para la regulación y gestión sostenible de los recursos naturales de la Provincia de Buenos Aires” se realizó un diagnóstico actualizado de la conflictividad socioambiental asociada a la gestión de los principales recursos naturales de la Provincia de Buenos Aires dentro de tres de sus unidades regionales críticas - Paraná, Costa y Pampa-, con foco en las siguientes actividades productivas: i) Avances de desarrollos inmobiliarios y barrios cerrados sobre humedales (Unidad Regional Paraná); ii) Pesca artesanal (Unidad Regional Costa); iii) Actividad pecuaria intensiva (Unidad Regional Pampa).

Se relevaron antecedentes sobre las características de las actividades identificadas, el marco normativo e institucional nacional y provincial que regula la gestión ambiental de esas actividades y la conflictividad asociada a estas actividades. Asimismo, se realizaron una serie de entrevistas en profundidad a informantes clave de acuerdo con la guía de pautas elaborada para cada uno de los sectores prioritarios de análisis definidos por la Provincia.

A partir de la realización de los talleres se buscará una primera etapa de retroalimentación del diagnóstico y la caracterización realizada y una segunda etapa más propositiva de generación de líneas de acción para el área de estudio en base al informe de diagnóstico realizado.

**Objetivos**

Esta serie de talleres tienen como objetivo principal **validar el informe de diagnóstico e identificar propuestas y cursos de acción que construyan gobernabilidad ambiental a escala local y provincial.**

## **Coordinador**

FUNDAR actúa como coordinador y facilitador de los talleres, siendo su rol mantener informado a la provincia de Buenos Aires sobre todo el proceso y en última instancia presentar los avances para la aprobación final al CFI. FUNDAR realizará 2 talleres con el Ministerio de la provincia de Buenos Aires para articular las acciones.

Se realizarán las siguientes actividades:

- Identificar a los actores clave al proceso de consulta
- Facilitar las instancias de participación a nivel nacional/provincial y/municipal
- Facilitar los talleres y presentar una metodología de trabajo
- Asegurar el acceso a la información de todas las partes interesadas
- Articular con las instancias gubernamentales pertinentes
- Acordar las agendas, las reglas del proceso, y los criterios a utilizar.
- Llevar la memoria del proceso a partir de informes, entre otros

## **Metodología**

La metodología a utilizar es el diálogo facilitado. El rol del facilitador implica: planificar el trabajo del grupo, generar un clima de trabajo propicio, organizar al grupo, motivar la participación creativa de todos los integrantes, conducir la discusión y lograr que el grupo alcance resultados.

La facilitación es una técnica que ayuda a construir consenso y se lleva a cabo por uno o más facilitadores que enfocan su tarea en la manera en que los participantes interactúan (“el cómo”), para ayudarlos a concentrarse en el contenido de su reunión (“el qué”). Sin perjuicio del alcance del proceso, las características del rol del facilitador incluyen lo siguiente: está al servicio del grupo; es imparcial en la discusión, no defiende los intereses o las perspectivas de los participantes; promueve un clima cooperativo y establece reglas de juego; alienta y equilibra la participación de todos; hace sugerencias y toma decisiones sobre el proceso (cómo ordenar y estructurar una discusión) pero nunca toma decisiones respecto del contenido de la discusión; ayuda al grupo a consensuar una agenda de temas y plazos adecuados y realistas; mantiene al grupo enfocado en una meta común; responde efectivamente ante las situaciones de crisis o bloqueo; estudia y asimila la información extensa o técnica; mantiene un intercambio fluido de información precisa entre los participantes, ayuda a identificar intereses y necesidades; aclara, resume y verifica los consensos alcanzados.

## **Participantes**

- Participación de expertos del ámbito académico, funcionarios, actores productivos y representantes de la sociedad civil.
- Representantes de FUNDAR y CFI

## Agenda tentativa Talleres

A continuación, se elaboró una agenda tentativa general para los talleres de validación del informe e incorporación de las perspectivas de los actores y de generación de propuestas y cursos de acción. Esta agenda será ajustada a las particularidades de cada una de las unidades Paraná, Costa y Pampa, con foco en las siguientes actividades productivas: i) Avances de desarrollos inmobiliarios y barrios cerrados sobre humedales (Unidad Regional Paraná); ii) Pesca artesanal (Unidad Regional Costa); iii) Actividad pecuaria intensiva (Unidad Regional Pampa).

### Agenda tentativa

**Objetivos:** Validar los resultados preliminares del informe de diagnóstico, incorporar las perspectivas de los actores (consensos y disensos) e identificar propuestas y líneas de acción.

**Lugar y logística:** A definir por unidad regional.

Hora	Tema	Metodología
15 min	Introducción: Palabras de apertura	Bienvenida y presentación (10')  Agenda y reglas de trabajo conjunto
40 min	<b>Expositor 1: FUNDAR presentación de los hallazgos principales del informe diagnóstico</b>	Presentación (20'), preguntas y discusión (20')  <u>Temática:</u> Informe de Diagnóstico  Presentación de los Principales hallazgos: "lo que hay"  Preguntas disparadoras en plenario: "lo que falta"  ¿Qué perspectivas faltarían incorporar? ¿Hay algún tema que falta? ¿o algún actor clave?
15 min	Corte café	
40 min	Trabajo en subgrupos	División en subgrupos.  <b>Objetivo del espacio de diálogo:</b> identificar los DESAFÍOS en los temas propuestos y las OPORTUNIDADES Consigna principal: a desarrollar
60 min	Plenaria Puntos comunes y desafíos y oportunidades.	Presentaciones a cargo de voceros designados en cada subgrupo (20') y preguntas y discusión (20')  -Puesta en común en Plenario. -Identificación de puntos en común, disensos a trabajar y desafíos.
60 min	Almuerzo	

--	--	--

Hora	Tema	Metodología
10 min	Introducción: retomar la propuesta de trabajo del día	
40 min	<b>Expositor 2: FUNDAR presentación de los hallazgos principales del informe diagnóstico en relación con los aspectos de gestión pública y el abordaje de las conflictividades socioambientales</b>	Presentación (20'), preguntas y discusión (20')  <u>Temática:</u>  Presentación de los principales Aspectos de gestión pública que podrían mejorarse  Hallazgos de conflictividades socioambientales y su abordaje
15 min	Corte café	
40 min	Trabajo en subgrupos	División en subgrupos.  <b>Objetivo del espacio de diálogo:</b> identificar los PROPUESTAS existentes para los temas y ejes presentados y RECOMENDACIONES sobre líneas de acción a implementar para abordar las conflictividades socioambientales identificadas  Consigna principal: a desarrollar
60 min	Plenaria Puntos comunes y desafíos y oportunidades.	Presentación voceros de cada subgrupo (20') y preguntas y discusión (20')  -Puesta en común en Plenario para resaltar aspectos fundamentales; identificar visiones comunes y conexiones entre diferentes actores para la política de regionalización en la gestión articulada del territorio.
15 min	Agradecimientos y cierre	Reflexiones generales

## Resultados esperados

- Los resultados del análisis del informe de diagnóstico son validados por los actores clave, se incorporan en el informe final sus percepciones sobre los temas, así como los consensos y disensos identificados

- Se identifican líneas de acción a implementar para abordar las conflictividades socioambientales identificadas

### **Realización de talleres (3 jornadas) de retroalimentación con los actores clave: consulta y discusión del informe de diagnóstico**

*Estos talleres, organizados por FUNDAR se enmarcan en el Convenio suscrito entre FUNDAR y el Ministerio de Ambiente de la Provincia de Buenos Aires y en relación con el Proyecto “Generación de capacidades para la regulación y gestión sostenible de los recursos naturales de la Provincia de Buenos Aires” - Provincia de Buenos Aires - EX-2021-00054810-CFI-GES#DCS.*

### **Introducción**

En el marco del proyecto “Generación de capacidades para la regulación y gestión sostenible de los recursos naturales de la Provincia de Buenos Aires” se realizó un diagnóstico actualizado de la conflictividad socioambiental asociada a la gestión de los principales recursos naturales de la Provincia de Buenos Aires dentro de tres de sus unidades regionales críticas - Paraná, Costa y Pampa-, con foco en las siguientes actividades productivas: i) Avances de desarrollos inmobiliarios y barrios cerrados sobre humedales (Unidad Regional Paraná); ii) Pesca artesanal (Unidad Regional Costa); iii) Actividad pecuaria intensiva (Unidad Regional Pampa).

Se relevaron antecedentes sobre las características de las actividades identificadas, el marco normativo e institucional nacional y provincial que regula la gestión ambiental de esas actividades y la conflictividad asociada a estas actividades. Asimismo, se realizaron una serie de entrevistas en profundidad a informantes clave de acuerdo con la guía de pautas elaborada para cada uno de los sectores prioritarios de análisis definidos por la Provincia.

A partir de la realización de los talleres se buscará una primera etapa de retroalimentación del diagnóstico y la caracterización realizada y una segunda etapa más propositiva de generación de líneas de acción para el área de estudio en base al informe de diagnóstico realizado.

### **Objetivos**

Esta serie de talleres tienen como objetivo principal **validar el informe de diagnóstico e identificar propuestas y cursos de acción que construyan gobernabilidad ambiental a escala local y provincial.**

### **Coordinador**

FUNDAR actúa como coordinador y facilitador de los talleres siendo su rol mantener informado a la provincia de Buenos Aires todo el proceso y en última instancia presentar los avances para la aprobación final al CFI. FUNDAR realizará 2 talleres con el Ministerio de la provincia de Buenos Aires para articular las acciones.

Se realizarán las siguientes actividades:

- Identificar a los actores clave al proceso de consulta
- Facilitar las instancias de participación a nivel nacional/provincial y/municipal
- Facilitar los talleres y presentar una metodología de trabajo
- Asegurar el acceso a la información de todas las partes interesadas
- Articular con las instancias gubernamentales pertinentes
- Acordar las agendas, las reglas del proceso, y los criterios a utilizar.
- Llevar la memoria del proceso a partir de informes, entre otros

## Metodología

La metodología a utilizar es el diálogo facilitado, el rol del facilitador implica: planificar el trabajo del grupo, generar un clima de trabajo propicio, organizar al grupo, motivar la participación creativa de todos los integrantes, conducir la discusión, y lograr que el grupo alcance resultados.

La facilitación es una técnica que ayuda a construir consenso y se lleva a cabo por uno o más facilitadores que enfocan su tarea en la manera en que los participantes interactúan (“el cómo”), para ayudarlos a concentrarse en el contenido de su reunión (“el qué”). Sin perjuicio del alcance del proceso, las características del rol del facilitador incluyen lo siguiente: está al servicio del grupo; es imparcial en la discusión, no defiende los intereses o las perspectivas de los participantes; promueve un clima cooperativo y establece reglas de juego; alienta y equilibra la participación de todos; hace sugerencias y toma decisiones sobre el proceso (cómo ordenar y estructurar una discusión) pero nunca toma decisiones respecto del contenido de la discusión; ayuda al grupo a consensuar una agenda de temas y plazos adecuados y realistas; mantiene al grupo enfocado en una meta común; responde efectivamente ante las situaciones de crisis o bloqueo; estudia y asimila la información extensa o técnica; mantiene un intercambio fluido de información precisa entre los participantes, ayuda a identificar intereses y necesidades; aclara, resume y verifica los consensos alcanzados.

## Participantes

- Participación de expertos del ámbito académico, funcionarios, actores productivos y representantes de la sociedad civil.
- Representantes de FUNDAR y CFI

## Agenda tentativa Talleres

A continuación, se elaboró una agenda tentativa general para los talleres de validación del informe e incorporación de las perspectivas de los actores y de generación de propuestas y cursos de acción. Esta agenda será ajustada a las particularidades de cada una de las unidades Paraná, Costa y Pampa-, con foco en las siguientes actividades productivas: i) Avances de desarrollos inmobiliarios y barrios cerrados sobre humedales (Unidad Regional Paraná); ii) Pesca artesanal (Unidad Regional Costa); iii) Actividad pecuaria intensiva (Unidad Regional Pampa).

## Agenda tentativa

**Objetivos:** validación del informe e incorporación de las perspectivas de los actores (consensos y disensos) e identificar propuestas y líneas de acción

Lugar y logística por definir por unidad regional.

Hora	Tema	Metodología
12.00hs <b>10 min</b>	Introducción: palabras de apertura	Bienvenida y presentación (10')  Agenda y reglas de trabajo conjunto
12.10hs <b>60 min</b>	<b>Expositor 1: FUNDAR presentación de los hallazgos principales del informe diagnóstico</b>	Presentación (30'), preguntas y discusión (30')  <u>Temática: Informe de Diagnóstico</u>  Presentación de los Principales hallazgos "lo que hay"  Preguntas disparadoras en plenario: "lo que falta"  ¿Qué perspectivas faltarían incorporar? ¿Hay algún tema que falta? ¿o algún actor clave?
13.10hs <b>20 min</b>	<i>Corte café con almuerzo integrado</i>	
13.30hs <b>60 min</b>	Trabajo en subgrupos	División en subgrupos.  Objetivo: identificar las PROPUESTAS existentes para los temas presentados y RECOMENDACIONES sobre líneas de acción  Cada subgrupo contará con el listado de temas a abordar:  <u>1er momento</u>  Consigna: Cada persona se toma 5 minutos para pensar una recomendación o propuesta para abordar alguna de las problemáticas. (se reparten tarjetones)  Luego se recopila cada tarjeta y se pega visible en el rotafolio, cada actor explica su propuesta a todo el grupo. (Se agrupan las propuestas similares)  <u>2do momento</u>  Se priorizan 2 propuestas para llevar al plenario, se elige un vocero.
14.30 <b>30 min</b>	Plenaria Puntos comunes y desafíos y oportunidades.	Presentación voceros de cada subgrupo (10') y preguntas y discusión (20')  -Puesta en común en Plenario. -Identificación de puntos en común, disensos a trabajar y desafíos.
15.00 <b>15 min</b>	Agradecimientos y cierre	Reflexiones generales

--	--	--

## Resultados esperados

- Los resultados del análisis del informe de diagnóstico son validados por los actores clave, se incorporan en el informe final sus percepciones sobre los temas, así como los consensos y disensos identificados
- Se identifican líneas de acción a implementar para abordar los temas identificados

### **Anexo III. NOTA CONCEPTUAL . Propuesta de ajustes de los talleres de retroalimentación con los actores clave**<sup>83</sup>

#### **Realización de los tres (3) Talleres de Retroalimentación con los actores intergubernamentales de cada Unidad Regional.**

Los talleres de retroalimentación serán de consulta y discusión de los insumos generados por el equipo de investigación del proyecto en el Informe de Diagnóstico.

La convocatoria general de los talleres estará a cargo del Ministerio de Ambiente de la Provincia de Buenos Aires.

El objetivo general de los talleres es la presentación del diagnóstico realizado y la facilitación de un espacio de diálogo sobre los desafíos y oportunidades de **la articulación intergubernamental en cada uno de los temas propuestos**. Se buscará definir

- las líneas de actuación prioritarias
- conjunto de acciones propuestas para cada área de estudio.

#### **Lunes 2 de octubre (10 hs a 17 hs)**

##### **Taller Unidad Regional Pampa**

- i. Presentación Fundar (20 min)
- ii. Espacio de Preguntas
- iii. Dinámica taller

Actores a convocar: funcionarios y técnicos de los Municipios comprendidos en la Unidad Regional con incumbencia en la materia; Autoridad del Agua, funcionarios del Ministerio de Ambiente, SENASA.

##### **Taller Unidad Regional Paraná**

- iv. Presentación Fundar (20 min)
- v. Espacio de Preguntas
- vi. Dinámica taller

Actores a convocar: funcionarios de los nueve municipios involucrados en la Unidad Regional Paraná, ARBA y Ministerio de Ambiente de la provincia.

#### **Martes 3 de octubre ( de 10 a 13 hs)**

##### **Taller Unidad Regional Costa**

---

<sup>83</sup> La presente nota conceptual, incluida en este anexo, fue enviada al Ministerio de Ambiente en fecha 26 de septiembre como propuesta para diseñar la realización de los talleres de retroalimentación con actores claves.

- vii. Presentación Fundar (20 min)
- viii. Espacio de Preguntas
- ix. Dinámica taller

Actores a convocar: funcionarios del área de pesca del Ministerio de Desarrollo Agrario, funcionarios del Ministerio de Ambiente, INIDEP.

**Por último, se identificarán los resultados y conclusiones en un Informe de Relatoría, con particular énfasis en la caracterización de los temas clave, consensos emergentes y áreas de disenso.**

**Anexo IV - Informe Tarea 10**

**PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

**CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES (CFI)**

**ESTUDIO: REGULACIÓN Y GESTIÓN SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS  
NATURALES DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

**INFORME DE SISTEMATIZACIÓN**

## i. INTRODUCCIÓN

Este informe se elabora en cumplimiento de la **Tarea 10** (“**Elaboración del Informe de Sistematización Preliminar**”).

Se presenta una síntesis del Informe de Diagnóstico (*Informe Diagnóstico*, según los TdRs) sobre las tres actividades intensivas en recursos naturales analizadas, sus impactos ambientales, el marco normativo existente, los principales conflictos socioambientales existentes y los principales actores involucrados en dichos conflictos. Se sintetizan también los resultados y las conclusiones emergentes de los talleres realizados los días 11 de abril y 2 y 3 de octubre de 2023 en el Ministerio de Ambiente y en modalidad virtual con funcionarios clave para validar el Informe Diagnóstico. Finalmente, se presenta una serie de sugerencias y recomendaciones de política para el abordaje de la conflictividad socioambiental en términos de estrategias y potenciales iniciativas en línea con la política de regionalización en la gestión ambiental provincial.

## ii. SÍNTESIS DEL INFORME DIAGNÓSTICO

En esta sección se resumen los **principales hallazgos** de las actividades 1-6 desarrolladas en el marco del **Proyecto “Regulación y gestión sostenible de los recursos naturales de la Provincia de Buenos Aires”**.

Se sintetizan las principales conclusiones del **diagnóstico efectuado sobre la conflictividad socioambiental asociada a la gestión de los principales recursos naturales** de la Provincia de Buenos Aires dentro de tres de sus unidades regionales críticas: i) Avances de desarrollos inmobiliarios y barrios cerrados sobre humedales en la Unidad Regional Paraná; ii) Pesca artesanal en la Unidad Regional Costa; iii) Actividad pecuaria intensiva en la Unidad Regional Pampa.

Específicamente, se resumen los hallazgos relativos a: i) el **marco normativo e institucional** que regula estas actividades en cada unidad regional; ii) la **naturaleza de los principales conflictos** socioambientales existentes en torno a dichas actividades en cada unidad regional; iii) los **actores clave** involucrados en dicha conflictividad y sus posicionamientos y iv) los **temas clave, consensos emergentes y áreas de disenso** en torno a dichas actividades.

Para la realización de dicho diagnóstico **se relevaron las normativas vigentes a nivel nacional y provincial, se realizó un análisis documental de fuentes primarias** (documentos oficiales producidos por instituciones estatales tanto nacionales como de la Provincia de Buenos Aires, grupos de investigación y

actores de la sociedad civil así como comunicados y documentos de posición emitidos por ONGs y organismos internacionales de referencia) y se realizaron 31 entrevistas a actores clave (7 entrevistas a actores relacionados con el desarrollo inmobiliario en la Unidad Paraná, 13 entrevistas a actores vinculados a la pesca artesanal en la Unidad Costa y 11 sobre actividad pecuaria intensiva en la Unidad Pampa). En el Anexo I se presenta el listado de organizaciones entrevistadas.

Las entrevistas realizadas, en términos generales, confirmaron los hallazgos preliminarmente obtenidos a partir de la revisión de fuentes documentales.

## 1. Desarrollos inmobiliarios sobre humedales en la Unidad Regional Paraná

### 1.1 Síntesis de marco normativo e institucional

El marco normativo<sup>84</sup> provincial pertinente al eje se compone de:

- [Ley N° 11.723](#)<sup>85</sup>
- [Decreto Ley N° 8912 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo](#)  
[Resolución N° 470-OPDS-18](#) (Informe de Prefactibilidad Ambiental Regional (IPAR); [Resolución N° 167/18 GDEBA](#)
- [Resolución N° 29/09 y su modificatoria 562/17](#)
- [Resolución N° 400/2019-GDEBA-MGGP](#)
- [Resolución N° 493/2020 del Ministerio de Gobierno.](#)
- [Resolución N° 650/2020: Etapa final del empadronamiento y puesta a norma de Conjuntos Inmobiliarios Consolidados](#)
- [Resolución N° 144/2021 del Ministerio de Gobierno](#)
- [Resolución N 197/2021 del Organismo Provincial de Desarrollo Sostenible](#)
- [Resolución N° 381/22 del Ministerio de Ambiente](#)

A su vez, deben integrarse los Códigos de Zonificación de los Municipios abarcados por la Unidad Paraná:

- [Código Urbano Ambiental de San Nicolás](#)
- [Código de Ordenamiento Territorial del Partido de Ramallo](#)
- Normas de Uso, Ocupación y Subdivisión del Suelo San Pedro
- Código de Zonificación de Baradero,
- [Código de Planeamiento del Partido de Zárate,](#)
- [Código de Planeamiento Urbano Ambiental de Campana,](#)
- [Zonificación de Escobar,](#)

---

84

85

- [Codigo de Zonificación de Tigre](#)
- [Código de Edificación y Zonificación de San Fernando.](#)

Respecto al **marco institucional involucrado**, debe indicarse que intervienen:

- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible Provincial
- Ministerio de Gobierno - Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial
- Autoridad del Agua
- Poder Ejecutivo Municipal
- Concejos Deliberantes Municipales

### *1.2 Naturaleza de los principales conflictos socioambientales*

- El proceso de desarrollo de conjuntos inmobiliarios en el Delta del Paraná genera **fuertes impactos sobre los suelos** y sobre los **regímenes hidrológicos** (se afectan cursos de agua superficiales y subterráneos), modificando la composición y funcionamiento de los humedales y, por ende, la provisión de los bienes y servicios asociados (Blanco y Méndez, 2010).
- Los principales **impactos ambientales** se dan por la **elevación de las áreas destinadas a viviendas y servicios**, la creación de lagos que pueden cubrir hasta cientos de hectáreas y los desmontes que matan flora y fauna nativa, destruyendo la biodiversidad propia de los ecosistemas de los humedales. **Los movimientos de suelos** impactan sobre los territorios al remover sedimentos con contaminantes, movilizandoy sepultando hábitats y especies, produciendo modificaciones en los patrones de drenajes superficiales y en las geoformas fluviales naturales (albardones, bajos y pantanos) y aumentando, en consecuencia, la frecuencia de inundaciones en terrenos bajos circundantes. Además, una vez finalizada la construcción de los emprendimientos, **las descargas de efluentes cloacales domiciliarios contaminan los cursos de agua** (Pintos y Sgroi, 2012; Machain et al, 2013).
- Los principales **impactos sociales** asociados a los desarrollos inmobiliarios están relacionados fundamentalmente con el **desplazamiento y/o expulsión de los pobladores locales y sus actividades económicas**. Asimismo, las poblaciones ubicadas en el área de influencia suelen verse obligadas a circular por otros terrenos en los momentos de crecidas naturales del sistema debido a las modificaciones en los flujos de agua (Machain et al, 2013).

- Por otra parte, la falta de planificación en la urbanización de nuevas áreas, que no tienen desarrollado un sistema de infraestructura preparado para abastecerlas, implica la obtención de agua a través de pozos que pueden llevar a deprimir las napas y afectar el ciclo de regulación hídrica de los humedales.

Al registrarse impactos ambientales y sociales relevantes, la **conflictividad en relación al desarrollo de estos proyectos es alta**. En la investigación se identificaron conflictos en torno a desarrollos inmobiliarios específicos. En algunos casos, se llegó a la judicialización e, incluso, a la paralización de los proyectos. Esto coexiste, en otra escala, con las grandes movilizaciones que vienen teniendo lugar desde hace años para que se sancione la ley de presupuestos mínimos para la protección de humedales.

- **Los modos de acción colectiva elegidos han sido diversos**, incluyendo desde movilizaciones frente al Congreso de colectivos ambientalistas y frente al Anexo del Congreso (donde se reúnen las comisiones) para que se sancione la ley de presupuestos mínimos para la protección de humedales, hasta la Judicialización de ciertos proyectos específicos por parte de asociaciones o grupos de vecinos. También han tenido lugar intervenciones y planteos frente a las delegaciones municipales y/o en el marco de la discusión de ordenanzas locales.
- Se trata de **conflictos con una inscripción territorial multinivel**. En el plano local se controvierten los procesos de habilitación de estos proyectos en términos de la zonificación y cambio en el uso de suelo. En el nivel provincial se cuestiona la ausencia de una política de ordenamiento ambiental del territorio y el ejercicio del poder de fiscalización.

### 1.3 Actores clave involucrados

Los principales actores involucrados son:

- Pobladores locales
- Colectivos ambientalistas
- Desarrolladores inmobiliarios
- Inversionistas (compradores de lotes para reventa)
- Nuevas familias (habitantes de barrios cerrados y viviendas sociales)
- Poder Judicial

Dentro de los actores gubernamentales involucrados se encuentran:

- Gobiernos municipales de la Unidad Paraná
- Ministerio de Ambiente de la Provincia de Buenos Aires
- Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires
- Autoridad del Agua (ADA)
- Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos

Se identificaron como **temas clave** los siguientes:

- **Las problemáticas de las urbanizaciones cerradas, que difieren de acuerdo al estadio del proyecto:**

La problemática de aquellos emprendimientos ya existentes (es decir, la existencia de diversos desarrollos urbanísticos consolidados, algunos con infraestructura de servicios y condiciones de habitabilidad y consentidos por los Municipios a pesar de no contar con los trámites de aprobación) representa una situación diferente en relación a aquellos emprendimientos que se promueven pero que aún no han empezado ni los respectivos trámites formales de aprobación ni su ejecución material.

Para el primer caso, se inscriben los esfuerzos de la autoridad provincial para promover su regularización a través primero de la creación de un **registro** al efecto y, luego, **con el otorgamiento de plazos y prórrogas para su empadronamiento y puesta a norma.**

El segundo caso se refiere a aquellos emprendimientos que se proyectan y respecto de los cuales se debe cumplimentar un procedimiento específico. En estos supuestos es donde el entramado de regulaciones y de organismos intervinientes cobra relevancia.

- **La dimensión económica de la discusión:** El impacto económico de los desarrollos inmobiliarios suele ser grande debido a los **montos de inversión involucrados**, el empleo directo e indirecto generado y la tracción que ejerce el sector de la construcción sobre las cadenas de valor de bienes y servicios asociados. Estos impactos económicos, fundamentalmente **la creación de empleo**, suelen prevalecer en los procesos de toma de decisión pública municipal respecto de autorizar o no el desarrollo de un nuevo emprendimiento.
- **La articulación multinivel involucrada en los procesos de ordenamiento territorial y de evaluación de impacto ambiental:**

La ley N° 11.723 determina la obligatoriedad de obtener una Declaración de Impacto Ambiental (DIA) y atribuye competencia a **los Municipios para emitirla con relación a “nuevos barrios o ampliación de los existentes”**, previendo que la **Provincia emitirá una opinión previa y vinculante**.

- La convalidación de cambios de uso de suelo promovidos por los municipios se obtiene mediante un **mecanismo tripartito** e integrado del cual participan **ADA, la Autoridad Ambiental - Ministerio de Ambiente - y el Ministerio de Gobierno, a través de la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial (DPOUT)**.
- En ese marco, se estableció el **Informe de Prefactibilidad Ambiental Regional (IPAR<sup>86</sup>)** como subproceso obligatorio en los procedimientos para la convalidación de cambios de uso del suelo (CUS) y aprobación de conjuntos inmobiliarios “Etapas Barrios Cerrados y Clubes de Campo.(CI) (Box 1) a través de la Resolución N° 470-OPDS-18 <sup>87</sup>.
- La articulación entre los distintos niveles también es necesaria en los casos de regularización y empadronamiento de Conjuntos Inmobiliarios consolidados.
- **La necesidad de incorporar instrumentos que analicen integralmente el territorio:**

La introducción del IAR como informe a cargo del municipio responde a esa necesidad de identificar y dimensionar efectos ambientales de incidencia regional que pudieran generarse a partir de la implementación de los cambios de uso del suelo propuestos por el Municipio. Este informe debe contener los fundamentos y el alcance de la iniciativa y permite a la Autoridad Ambiental analizar y evaluar la propuesta a los fines de establecer si el cambio de uso propuesto genera efectos ambientales de incidencia regional.

Se identificaron como **consensos emergentes en las entrevistas realizadas:**

---

86

87

- La persistencia de problemas en relación al desarrollo de proyectos de urbanización. Es fundamental atender los impactos que pueden generar en el entorno en donde se desarrollan.
- El proceso de evaluación y habilitación de estos emprendimientos posee un marco regulatorio complejo.
- La capacitación de las áreas municipales involucradas en el planeamiento es fundamental así como el financiamiento para implementar iniciativas participativas para fortalecer los planes de ordenamiento.

Se identificaron como **áreas de disenso**:

- **Participación de la ciudadanía y transparencia en los procesos de toma de decisiones relativos a los cambios en el uso del suelo:**

Algunos entrevistados señalaron que la ciudadanía no es consultada, en particular los pobladores preexistentes en el área de influencia de los proyectos.

Otros entrevistados señalaron que existe normativa y espacios de participación, pero que los actores económicos muchas veces utilizan otros canales para promover la aprobación de las normas que habilitan los cambios en las zonificaciones.

- **Avances en la regularización de los procesos de habilitación de estos emprendimientos:** Se reportaron distintas miradas sobre la celeridad con la que se aborda entre los distintos niveles y autoridades involucradas la evaluación de los proyectos.

## 2. Pesca artesanal en la Unidad Regional Costa

### 2.1 Síntesis de marco normativo e institucional

Las principales normas de aplicación nacionales son las siguientes:

- [Ley N° 24.922 de Régimen Federal de Pesca](#)
- [Ley N° 25.675 General del Ambiente](#)
- [Ley N° 20.094 Código de Navegación](#)
- [Resolución 3/2000 del Consejo Federal Pesquero](#)
- [Código Alimentario](#)
- [Decreto reglamentario 748/99](#)

Las principales normas de aplicación provinciales son las siguientes:

- [Ley 11.723 de la provincia de Buenos Aires](#)
- [Ley N° 11.477 provincial de pesca](#)
- [Ley N° 12.558 de adhesión al RFP](#)
- [Decreto reglamentario N° 3237/95](#)
- [Decreto reglamentario N° 1366/01](#)
- [Convenio con Nación por el rol de la Prefectura Naval \(ley 11.499\)](#)
- [Resolución N° 379/00 de la Subsecretaría de Actividades Pesqueras](#)

El marco institucional (entendido como el conjunto de autoridades encargadas de aplicar el marco normativo) es el siguiente:

- Consejo Federal Pesquero (entidad encargada de delinear la política pesquera a nivel federal)
- Subsecretaría de Pesca de la Nación (autoridad de aplicación del Régimen Federal de Pesca)
- Subsecretaría de Pesca de la Provincia de Buenos Aires, dentro del Ministerio de Desarrollo Agrario (autoridad de aplicación de la ley provincial de pesca 11.477)
- Dirección Provincial de Pesca, dentro de la Subsecretaría de Pesca de la Provincia de Buenos Aires (autoridad encargada de otorgar los permisos de pesca)
- Prefectura Naval (autoridad encargada de controlar el cumplimiento de las normas de navegación y de otorgar la matriculación marcante, los certificados de seguridad náutica y las titulaciones de navegación)
- Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (organismo técnico encargado de asesorar al Consejo Federal Pesquero y a la Subsecretaría de Pesca nacional)
- Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (organismo encargado de otorgar la habilitación comercial interjurisdiccional -más allá de los límites de la provincia).

## *2.2 Naturaleza de los principales conflictos socioambientales*

- **Acceso legal al recurso:** Un punto clave de conflictividad deriva del hecho de que la mayoría de los pescadores opera en la informalidad, debido a que no cuentan con los permisos correspondientes. Esto se traduce en un reclamo por salir de la situación de informalidad que los expone al decomiso de sus equipos y a la inseguridad derivada de la ausencia de control de su estadía en el mar, obturando la posibilidad de acceder al crédito y obligando a los actores a comercializar sus productos

en mercados paralelos desfavorables. Adicionalmente, la informalidad **genera sesgos en la información ambiental sobre la cual se basa la administración de los recursos pesqueros**, en la medida en que las capturas de la pesca artesanal están subrepresentadas en los modelos que estiman la evolución de las biomazas marinas.

- **Acceso territorial al recurso:** Asimismo, se identificaron tensiones entre los pescadores artesanales y los buques de mayor tamaño (pesca costera), derivadas de una competencia por el acceso al recurso. El decreto 3237/95, reglamentario de la ley provincial 11.477, establece la zona exclusiva para la pesca artesanal, que llega hasta las dos millas marinas. Por resolución ministerial, la delimitación se extiende a la milla 5 para la Bahía de Samborombón. Los pescadores artesanales esgrimen que los buques más grandes invaden esta zona y les quitan recursos. Sin embargo, si bien este conflicto parece presentarse en la zona de la Bahía, no parece estar presente en otras zonas de la Unidad Costa.
- **Conservación del recurso:** Por otro lado, se advierte conflictividad, manifestada judicialmente, en torno a la conservación de los recursos marinos. En los últimos años han proliferado acciones judiciales (usualmente medidas cautelares promovidas por grupos de vecinos, o bien por organizaciones ambientalistas) con el objetivo de conservar los recursos marinos, entrando en tensión con el desarrollo de la actividad pesquera, tanto artesanal como comercial. Esto se advierte, por ejemplo, en las localidades de Villa Gesell y General Lavalle. En ocasiones, las medidas cautelares ordenan la suspensión de la actividad (o de la utilización de cierta técnica en particular, como la pesca de arrastre) hasta tanto no se cuente con un Estudio de Impacto Ambiental (EIA). En las entrevistas se señaló que realizar ese tipo de estudios para el ecosistema marino de la provincia presenta una elevada complejidad y es muy demandante en recursos técnicos y económicos.
- **Información ambiental para la gestión sostenible de los recursos marinos:** Se presentan asimismo desafíos en torno a la generación de información ambiental para la gestión sostenible de los recursos marinos. Actualmente, los estudios de evolución de la biomasa que realiza el INIDEP para hacer las recomendaciones de Cuota de Captura Aceptable (CCA) presentan sesgos provenientes de la subestimación de las capturas de la pesca artesanal. Por otro lado, las medidas cautelares que ordenan la suspensión de la actividad, o de alguna técnica de pesca en particular, en determinadas zonas de la costa marítima, suelen ordenar la realización de Estudios de Impacto Ambiental cuya instrumentación, como ya se mencionó, es altamente compleja y muy demandante en recursos tanto técnicos como económicos. Finalmente, la provincia no cuenta actualmente con estudios de masa del variado costero propios.

- **Distribución de rentas:** Finalmente, se advierten tensiones entre los actores de la cadena de valor del pescado, motivadas por la distribución de rentas provenientes de los distintos productos. Los pescadores artesanales argumentan que los intermediarios de la cadena (principalmente los frigoríficos) les pagan un precio muy bajo por la materia prima en relación al precio de góndola del producto final. Según los propios pescadores, esto se debe, en parte, a la imposibilidad de acceder a canales formales de comercialización de sus capturas.

### 2.3 Actores clave involucrados

#### **Sector productivo:**

1. Cooperativa de Pesca de Pinamar
2. Cooperativa de Pescadores del Partido de La Costa
3. Cooperativa de Pescadores de Santa Clara
4. Cooperativa de Pesca de Villa Gesell
5. Asociación de Embarcaciones de la Pesca Artesanal de Mar del Plata
6. Asociación de Propietarios de Embarcaciones de la Pesca Artesanal
7. Unión Argentina de Pescadores Artesanales
8. Buques costeros
9. Lanchas amarillas
10. Frigoríficos
11. Federación de Productores de la Provincia de Buenos Aires (FEBAPRI)

#### **Sistema de ciencia y técnica:**

12. Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP)
13. Universidades nacionales (UNLP, UBA, UNMdP).

#### **Sociedad civil:**

14. Nuestra América
15. UTEP
16. Fundación Vida Silvestre
17. Vecinos ambientalistas

#### **Sector público:**

18. Dirección Provincial de Pesca (PBA)
19. Dirección de Actividades Pesqueras y Acuicultura (PBA)
20. Ministerio de Ambiente (PBA)
21. Subsecretaría de Pesca (PBA)
22. Ministerio de Desarrollo de la Comunidad (PBA)

23. Legislatura bonaerense (PBA)
24. Poder Judicial (PBA)
25. Poder Ejecutivo (PBA)
26. Prefectura Naval Argentina (Nación)
27. Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (Nación)
28. Instituto Nacional de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (Nación)
29. Consejo Federal Pesquero (Nación)
30. Secretaría de Pesca (Nación)
31. Ministerio de Desarrollo Social (Nación)
32. Gobiernos municipales (en particular, de G. Pueyrredón, G. Lavalle, Pinamar, Villa Gesell, La Costa, Mar Chiquita)
33. Concejos Deliberantes
34. Áreas de bromatología municipales

#### 2.4 *Temas clave, consensos emergentes y áreas de disenso*

Se identificaron como **temas clave**:

- La informalidad de la mayor parte del sector
- La insuficiencia e imprecisión de la información ambiental existente
- Las tensiones en torno al acceso y conservación de los recursos pesqueros
- Las dificultades para desarrollar la actividad por parte de los pescadores artesanales (tanto para ejercer la pesca propiamente dicha como para comercializar el producto de dicho trabajo)
- Las tensiones distributivas al interior de la cadena de valor del pescado

Se identificaron como **puntos de consenso**:

- La pesca artesanal implica un esfuerzo pesquero muy bajo en relación a la pesca intensiva.
- La informalidad es uno de los problemas más importantes y extendidos.
- La información ambiental que se produce actualmente es insuficiente o imprecisa.

Se identificaron **miradas distintas o contrapuestas** en torno a los siguientes puntos:

- *Otras problemáticas del sector*: Si bien todos los entrevistados coincidieron en señalar a la informalidad como uno de los grandes problemas del sector, no todos coincidieron al señalar otras problemáticas. Mientras algunos priorizaron preocupaciones más bien vinculadas a la etapa extractiva de la cadena (dificultades para acceder al

recurso), otros priorizaron preocupaciones más bien vinculadas a la etapa de comercialización (dificultades para vender los productos). Asimismo, mientras algunos señalaron tensiones entre buques de la pesca artesanal y buques de mayor tamaño, derivados de la competencia por el acceso al recurso, otros no dieron entidad a esa problemática.

- *Causas de la informalidad:* Mientras que desde el sector productivo-cooperativo se resaltó que el marco normativo que regula su actividad es poco contemplativo de su condición socioeconómica y de sus prácticas, desde el sector público se destacó que las exigencias normativas están fundamentadas en razones de seguridad, salubridad e higiene.

### **3. Actividades pecuarias intensivas en la Unidad Regional Pampa**

#### *3.1 Síntesis de marco normativo e institucional*

Principales normas nacionales:

- [Resolución nº 329/2017 de SENASA Registro Nacional de Establecimientos Pecuarios de Engorde a Corral](#)
- [Resolución Nº 447-19 de la Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable - Anexo IV - PLAN DE ACCIÓN NACIONAL DE AGRO Y CAMBIO CLIMÁTICO.](#)

Principales normas de la Provincia de Buenos Aires:

- [Ley Nº 11.723 de la provincia de Buenos Aires](#)
- [Ley Nº 5965/58 de protección a las fuentes de provisión y a los cursos y cuerpos receptores de agua y a la atmósfera](#)
- [Ley Nº 12.257/99 Código de aguas](#)
- [Ley Nº 14867 DIA “Registro Provincial de Habilitaciones de Establecimientos de Engorde Intensivo de Ganado Bovino/Bubalino a Corral”](#)
- [Resolución Nº 17/13 de la Autoridad del Agua - Efluentes Líquidos Generados Por Establecimientos de Feedlot - \(Engorde a corral\), Tambos, y de producción porcina\)](#)
- [Resolución Nº 492/19 del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible - Establece el procedimiento de EIA y los requisitos para la obtención de la DIA<sup>88</sup>](#)
- [Resolución Nº 2222/19 de la Autoridad del Agua - Régimen para la obtención de Prefactibilidades, Aptitudes y Permisos](#)

- [Ley N° 10.510 de regulación de la cría de porcinos](#)

### 3.2 Naturaleza de los principales conflictos socioambientales

- **El principal problema socioambiental de la actividad pecuaria intensiva** en la Provincia de Buenos Aires **es la contaminación concentrada y local que generan los efluentes** pecuarios en feedlots bovinos y granjas porcinas y avícolas. Estos afectan a las comunidades cercanas a los establecimientos debido a los malos olores, el material particulado que se filtra en suelos, aire y agua y la atracción de moscas y roedores.
- **Existe también un serio problema respecto a las distancias de ubicación de los establecimientos.** El rápido crecimiento urbano obliga a reevaluar permanentemente los permisos que se otorgan para su instalación, pues un establecimiento que hoy cumple con las distancias mínimas obligatorias respecto de viviendas y escuelas puede dejar de hacerlo en unos años en la medida en que crecen pueblos y ciudades.
- Existe un **conflicto social creciente en torno a los establecimientos pecuarios de cría intensiva. Esto se debe a las denuncias de actores de la sociedad civil respecto a las condiciones** de encierro permanente, hacinamiento e inmovilización en espacios reducidos en que se mantiene a los animales y ciertas **prácticas cruentas** que se aplican sobre ellos.
- El **sufrimiento animal** en la industria alimenticia **está ganando una atención creciente en la opinión pública y la demanda de regulación por parte del Estado es cada vez mayor.**

### 3.3 Actores clave involucrados

- **Sector privado:** Productores y cámaras empresarias. Tienen **capacidad de incidencia alta** en los procesos de toma de decisión públicos y en la generación y aplicación de normativa y pueden **bloquear** el diseño y aplicación de **normas** que aumente el control ambiental y animal en los establecimientos. Su principal **reclamo** es que se **simplifiquen los procedimientos administrativos** para obtener habilitaciones ambientales.
- **Sector científico-académico** (INTA, Universidades). Su principal objetivo es impulsar la aplicación técnica de **prácticas productivas ambientalmente sostenibles.**

- **Sociedad civil.** En este colectivo se incluyen:  
**Ciudadanos afectados directamente por la contaminación local de feedlots y granjas.** Reclaman el **cierre definitivo de establecimientos** específicos.

**Ciudadanos preocupados por el impacto de la ganadería en el cambio climático.** Existe un movimiento global (impulsado, entre otros, por Naciones Unidas) con creciente repercusión local que está impulsando el tema bajo el concepto de “transición hacia sistemas alimentarios más saludables y sostenibles”. Esta transición, plantean, debería basarse en tres pilares: i) **cambios alimentarios (dietas) reduciendo el consumo de carnes y otros alimentos de origen animal**; ii) sistemas productivos más sostenibles y iii) reducción de las pérdidas y desperdicios de alimentos.

**Divulgadores** de prácticas cruentas en la industria pecuaria y **periodismo especializado** que replica y profundiza las investigaciones. Tienen **capacidad de armar alianzas con “influencers”** y otras figuras con alta **incidencia en la opinión pública** y generar la “**cancelación**” **social de ciertas actividades productivas**, aumentando la presión para el **cierre de establecimientos** y, en un extremo, la **prohibición total de la cría intensiva** (cabe recordar como antecedente las fuertes campañas y movilizaciones en contra de la instalación de mega granjas porcinas chinas, que resultaron en la anulación del acuerdo con dicho país).

**Individuos preocupados por el maltrato animal en la industria alimenticia.** Muchos de ellos están nucleados en **movimientos activistas**. Tienen **capacidad de incidencia creciente**, pues se observa un **aumento tanto en el número de individuos desarrollando acciones activas** (creando y firmando peticiones, denunciando maltrato animal, cambiando hábitos alimenticios en rechazo a las prácticas de la industria) como en los **canales mediante los cuales estas demandas se expresan** (redes sociales, vía pública, campañas de boicot a empresas alimenticias, denuncias, impulso a proyectos de ley en pos del reconocimiento de los derechos de los animales).

### *3.4 Temas clave, consensos emergentes y áreas de disenso*

**Temas clave:**

- Contaminación local
- Establecimientos irregulares
- Existencia de “lagunas normativas” en relación a la reglamentación de normas clave
- Maltrato animal
- Falta de fiscalización y control gubernamental
- Impacto de la ganadería en el cambio climático
- Cambio de dietas y hábitos alimenticios

### Consensos emergentes en las entrevistas realizadas:

- El principal problema ambiental de la actividad pecuaria intensiva es la **contaminación concentrada y local que generan los efluentes** y la **falta de control gubernamental** de los establecimientos.
- **La actividad pecuaria intensiva necesita regularizarse.** Un alto porcentaje de los **feedlots** bovinos operando en la Provincia de Buenos Aires no cuenta con el certificado de aptitud ambiental que marca la Ley 14.867/2016. En el caso de las **granjas porcinas y avícolas** directamente **no existe normativa ambiental** provincial que aborde su gestión de forma específica.
- Se necesita **mayor control gubernamental** no solo en lo relativo a aspectos **ambientales** sino también respecto de las **condiciones en que los establecimientos tienen a los animales.**
- Todos los actores, incluso los pertenecientes al sector productivo, reconocen que el **conflicto en torno al maltrato animal es creciente** y que las **granjas porcinas y avícolas y los feedlots tienen cada vez menos licencia social.**

### Áreas de disenso

Se identificaron miradas contrapuestas en torno a dos puntos fundamentales:

- **“Bienestar animal”:**

Los actores pertenecientes al **sector productivo afirman preocuparse por el tema** pero reconocen que lo hacen solo por cuestiones de eficiencia productiva y no por evitar el sufrimiento de los animales.

Los actores de la **sociedad civil** plantean que **no existe bienestar animal posible en los sistemas de cría intensiva debido al encierro permanente en espacios reducidos, hacinamiento y**

**condiciones de vida de los animales**, y que la publicidad en torno al “bienestar animal” de la industria alimenticia es solo una **herramienta de lavado de imagen** .

- **Acciones que debería impulsar la Provincia de Buenos Aires:**

En un extremo, el **sector productivo** reclama que se **simplifiquen los procedimientos administrativos para obtener habilitaciones ambientales**.

En el otro extremo, los actores de la **sociedad civil** reclaman el **cierre de establecimientos y la prohibición de las actividades de cría intensiva**. Los colectivos animalistas reclaman la **abolición de toda forma de explotación animal**.

### iii. RESULTADOS Y CONCLUSIONES EMERGENTES DE LOS TALLERES REALIZADOS

#### iii.i Taller con el Ministerio de Ambiente de la Provincia de Buenos Aires para presentación y validación del Informe de Diagnóstico (Tarea 8)

El taller de presentación y validación del Informe Diagnóstico con el Ministerio de Ambiente de la Provincia de Buenos Aires se llevó a cabo el día martes 11 de abril de 2023 en las oficinas de dicho Ministerio en la Ciudad de La Plata.

Estuvieron presentes los siguientes funcionarios: **María Sol Tischik**, jefa de gabinete; **Tamara Basteiro**, Subsecretaria de Política Ambiental; **Luis Couyoupetrou**, Secretario de Control y Fiscalización Ambiental; **Julieta Martín**, Coordinadora de Unidades Regionales; **Nadia Moragas**, responsable de la Unidad de Cooperación y Financiamiento Internacional; **Betania González**, asesora de Gestión Ambiental; **Adriel Magnetti**, asesor; **Manuel Morrone**, Director de Evaluación Ambiental. Por parte del equipo de Fundar estuvieron presentes **Victoria Arias Mahiques** investigadora del Área de Recursos Naturales; **Verónica Gutman**, investigadora; **Eliana Spadoni**, encargada de la coordinación del taller; **Antonia Firpo**, analista del Área de Recursos Naturales y **Tomás Allan**, también analista del Área de Recursos Naturales.

Las palabras de apertura estuvieron a cargo de la jefa de gabinete del Ministerio, Sol Tischik. La funcionaria destacó la importancia del estudio desarrollado en el marco de la cooperación entre Fundar y la Provincia de Buenos Aires para generar información relevante para la toma de decisión y el diseño de políticas públicas en base a diagnósticos precisos.

A continuación el equipo de Fundar presentó los resultados del Informe de Diagnóstico con foco en las conflictividades socioambientales identificadas para las tres unidades regionales seleccionadas (Paraná, Costa y Pampa).

La presentación del diagnóstico para cada Unidad Regional incluyó:

- Caracterización del marco normativo e institucional que regula la actividad;
- Caracterización de las conflictividades socioambientales identificadas;
- Mapeo de actores clave;
- Temas clave, consensos emergentes y áreas de disenso.

Luego de la presentación de los resultados se les solicitó a los participantes su devolución y se tomó nota de los comentarios e intercambios.

Durante la segunda parte del taller se discutió y co-diseñó la agenda de trabajo para los siguientes tres talleres de retroalimentación que se focalizarían en los hallazgos para las respectivas Unidades Regionales. Se discutió qué resultados

se presentarían a qué actores, dónde, cuándo, con qué formato de intercambio y cuál sería la agenda tentativa.

### iii.i.i Desarrollos inmobiliarios - Unidad regional Paraná

El diagnóstico sobre el avance de los desarrollos inmobiliarios y barrios cerrados sobre humedales (Unidad regional Paraná) provocó numerosas reacciones, entre las cuales destacaron la problemática de los datos, la definición de “irregularidad”, la multiplicidad de registros existentes y la dificultad en la interacción y coordinación con los municipios.

A continuación, se profundizan algunos de los aspectos resaltados en los intercambios:

- **Definición de “irregularidad” y multiplicidad de registros existentes:**
  - Para los presentes fue relevante discutir cómo se define el concepto de “irregularidad” a la hora de clasificar las urbanizaciones cerradas.
  - ▣ El equipo de Fundar argumentó que, a partir de los datos relevados en el Registro Provincial de Urbanizaciones Cerradas ([URBASIG](#)), fue considerada *irregular* la urbanización que no aparecía en dicho registro.
  - El problema planteado por los participantes es que URBASIG es un registro “administrativo” elaborado por el Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires, agencia que no es la encargada de otorgar los permisos, ya que la autoridad de aplicación del Decreto ley N° 8912/77 es el Ministerio de Gobierno.
  - Además de este solapamiento entre competencias de las diferentes agencias gubernamentales, los presentes sostuvieron que desconocen el criterio con el que dicho registro fue construido, dado que no intervienen en el proceso de generación de esa información.
  - Por último, se destacó que existen Urbanizaciones Cerradas que aparecen en el registro que también deberían ser consideradas irregulares ya que sólo solicitan aparecer en el mismo por estar en camino hacia la regularización. Sin embargo, muchas veces se trata de urbanizaciones que, a pesar de estar iniciadas o incluso consolidadas, no cuentan con Estudios de Impacto Ambiental (EIA) completos, no tienen regularización dominial y/o no están registrados en la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA). A esto se le suma la cantidad de barrios iniciados y consolidados que ni siquiera están inscriptos: los participantes mencionaron que habría entre 1000 y 1100 urbanizaciones cerradas de las cuales alrededor de 700 no estarían regularizadas.

- Se les consultó a los presentes cómo definirían, entonces, la categoría de “urbanización cerrada regularizada”. Entre los criterios a cumplir mencionados se destacó la importancia de que se posean todos los permisos exigidos y aprobados por el gobierno: ADA, EIA (que es un estudio regional y previo a la construcción del barrio), que el plano base cumpla con todos los requisitos, contar con la regularización del área ambiental y que efectivamente hayan sido aprobados los trámites municipales correspondientes al uso del suelo. Por último, y lo más importante, es la regularización de los títulos dominiales.
- Dos últimos puntos fueron mencionados respecto a la regularidad. En primer lugar, en muchas ocasiones los barrios pertenecen a un complejo (ej: Nordelta) y allí se mezclan los regularizados con los no regularizados. En segundo lugar, está el problema de que para los barrios ya construidos quizás la aprobación y habilitación fue de otro modo y con otros organismos competentes, ya que ha habido cambios en las normativas a lo largo del tiempo, provocando diferencias entre barrios vecinos.
- **Dificultad de interacción y coordinación con los municipios:**
  - Los participantes destacaron un **conflicto social** considerado fundamental: el **riesgo inmediato de la toma de tierras en los municipios**. En esta situación compleja, los gobiernos locales, sabiendo que están ante este riesgo, prefieren autorizar la construcción de urbanizaciones y recibir una contraprestación por ello, como el pago de tasas municipales.
  - Adicionalmente, muchas veces las **situaciones resultan complejas políticamente** ya que si bien los cambios de uso de suelo primero se impulsan por ordenanza provincial, muchas veces, por la naturaleza de los procesos de negociación de los municipios (ej: entre los concejales y los actores privados), **cuando llega al gobierno provincial la solicitud de modificación de uso de suelo el proyecto ya está iniciado**.
  - En síntesis, en general la **presión de los municipios** está apoyada fundamentalmente en el **riesgo de toma de tierras** y en **cuestiones económicas** (ej., empleo, desarrollo).
  - La complejidad para el gobierno provincial se manifiesta a la hora de aprobar o no un proyecto, para lo cual se necesita que el Ministerio de Ambiente apruebe el uso del suelo, sin dejar de considerar las problemáticas de los municipios.
  - A la hora de tomar la decisión se suma otro problema: la **falta de normativa para respaldar decisiones gubernamentales sobre esta Unidad Regional**, ya que **no ha sido sancionada la Ley de Humedales** (a diferencia de la existencia de la Ley de Bosques).

- Luego puede llegar el problema de disputas con los municipios sobre los criterios para otorgar los permisos, en donde se cuestiona que se aprueben las ordenanzas de algunos municipios pero no de otros.

### iii.i.ii Pesca artesanal - Unidad Regional Costa

El diagnóstico respecto a la **Pesca artesanal (Unidad Regional Costa)** fue el que presentó menos controversias y/o interacciones. El informe de diagnóstico elaborado por Fundar señalaba entre los principales conflictos socioambientales el problema de la informalidad del sector pesquero artesanal, que a su vez genera sesgos en la información ambiental (como el número de capturas), que se utiliza como insumo para gestionar la actividad. También sugería tensiones en torno a la conservación del recurso -dado que existen acciones judiciales vigentes que tienen impacto sobre el sector- y tensiones por el acceso al recurso entre los pescadores artesanales y buques comerciales más grandes. Asimismo, se señalaba la oportunidad de promover el desarrollo de la pesca artesanal como una forma de promocionar prácticas sustentables y alimento de calidad y se destacaba la necesidad de generar espacios de articulación multiactoral para abordar problemáticas que involucran a distintos actores estatales, del sector privado, del sistema de ciencia y técnica y de la sociedad civil.

Entre los integrantes del Ministerio de Ambiente hubo consenso respecto a que las principales problemáticas socio ambientales identificadas en el Informe de Diagnóstico escapan a su competencia, ya que recaen primordialmente bajo la órbita del **Ministerio de Desarrollo Agrario**.

Dentro de los puntos de consenso se destacaron, en primer lugar, la **problemática de coordinación entre las agencias gubernamentales y sus competencias**, específicamente con el Ministerio de Desarrollo Agrario de la Provincia. El conflicto radica en que este último ministerio es quien tiene la normativa y la competencia sobre la actividad pesquera mientras que el Ministerio de Ambiente puede intervenir en aquellas áreas que sean reservas. Tal es el caso, que comentaron en el taller, del trabajo que están realizando en la zona de reservas de Bahía Blanca: por pedido del puerto de esa ciudad, desde el gobierno de la Provincia están suscribiendo convenios a través de los cuales se promueve la contratación de la Universidad Nacional del Sur (UNS) y al Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP) para la elaboración de estudio de sostenibilidad pesquera, con el fin de evaluar cómo está el recurso en las aguas y también para definir cómo seguir trabajando con los pescadores debido a que el caso está atravesado por una medida judicial.

De este punto se desprendió el consenso de que el **taller de retroalimentación de esta Unidad regional debería ser con equipos del Ministerio de Desarrollo Agrario**, ya que ellos son la autoridad competente y no con actores de la sociedad civil o del sector productivo. El equipo de FUNDAR les pidió que

pensaran qué temas involucran a ambas partes y quisieran usar como eje temático articulador del taller.

Por último, surgió el problema relacionado con la **insuficiencia de información ambiental de la actividad en relación a** metodologías específicas y/o reglamentación para realizar **EIAs para el desarrollo de la actividad pesquera**.

De todos modos, se advirtió la **necesidad de pensar cómo** reglamentar en las reservas este tema, es decir, cómo **delimitar competencias gubernamentales para realizar los estudios de sustentabilidad correspondientes**.

### iii.i.iii Actividades pecuarias intensivas - Unidad Regional Pampa

El diagnóstico respecto a las **Actividades pecuarias intensivas (Unidad Regional Pampa)** suscitó numerosas reacciones y devoluciones.

Con la idea de trabajar sobre qué temas le interesan al Ministerio de Ambiente y cuyo instrumento para trabajarlo sea el taller de retroalimentación surgieron dos puntos clave:

1. La importancia del **control y de la fiscalización del impacto ambiental de feedlots y granjas porcinas y avícolas**;
2. La búsqueda de **alternativas de producción más sostenibles**.

#### **Control y fiscalización:**

- Los participantes señalaron que **la ley N 14.867 ha sido recientemente reglamentada**, resaltando que no se contemplan en esta normativa las granjas avícolas y porcinas.
- Se destacó la problemática de que **una buena parte de los emprendimientos de este tipo del sector pecuario no cuentan con la habilitación ambiental**. Por ejemplo, puede ocurrir que un feedlot cumpla con lo requerido por SENASA (Servicio Nacional de Seguridad y Calidad Alimentaria) pero en virtud del entramado de habilitaciones que un feedlot debe adicionalmente tramitar (ej. registro de residuos urbanos, certificado de habilitación especial cuando tiene residuos clasificados como especiales, o en el caso de los residuos patogénicos) genera una situación de confusión reglamentaria.
- Destacaron también el problema de las condiciones de sanidad e higiene, trabajo y seguridad en los feedlots.
- De todo ello, surgió la idea de **capacitar a los inspectores municipales en la actividad de control de feedlots** así como

**estudiar qué ordenanzas municipales existen para las cuestiones ambientales** (si es factible, si está bien hecha, qué considera). En este punto no descartaron la posibilidad de **trabajar en conjunto con ADA**, organismo que cuenta con una guía sobre el tema, **y con los municipios**.

#### □ **Búsquedas de alternativas sostenibles**

- En primer lugar, desde el Ministerio **aclararon que ellos trabajan salud ambiental y no bienestar animal**, ya que esto último es competencia de SENASA. De todos modos, **reconocieron que hay un interés creciente en el bienestar animal** por parte del sector productivo.
- Los participantes también **dijeron conocer la postura de la sociedad civil y las ONGs (tanto comunidades afectadas como movimientos animalistas)** que piden el cierre de los establecimientos y la prohibición de la actividad pecuaria intensiva alegando que **existen otras formas de producción más sostenibles y respetuosas del medio ambiente y los animales**.

Por todo ello, y sumado a que desde el Ministerio no ven factible el extremo de suspender la actividad en los feedlots, **se plantearon alternativas sostenibles** no desde el “bienestarismo” animal sino **desde la perspectiva de la conservación y la noción de *Una Salud* (de los ecosistemas, de la gente y de los animales)** para mejorar la problemática socioambiental en los feedlots (**la ganadería de pastizal**). En este sentido, destacaron un trabajo de la **Fundación Vida Silvestre** que busca demostrar al sector productivo que esta alternativa tiene mayor productividad en el largo plazo, comprendiendo también factores de salud como pestes y enfermedades zoonóticas.

### **iii.ii Talleres de Retroalimentación con los actores claves para consulta y discusión del Informe de Diagnóstico (Tarea 9)**

#### **iii.ii.i Taller 1: Actividades pecuarias intensivas - Unidad regional Pampa**

El taller de presentación y validación del Informe Diagnóstico para la Unidad Regional Pampa - Actividades pecuarias intensivas se llevó a cabo el día lunes 2 de octubre de 2023 en las oficinas del Ministerio de Ambiente de la Provincia de Buenos Aires en la Ciudad de La Plata.

Estuvieron presentes los siguientes funcionarios: **Julieta Martín**, Coordinadora de Unidades Regionales; **Roberto Rep** (Dirección de Evaluación de Impacto

Ambiental de Grandes Obras), **Sara Rojas** (Dirección de Evaluación de Impacto Ambiental de Grandes Obras), **Gabriel Alvarez** (Dirección de Evaluación de Impacto Ambiental de Grandes Obras – Área silos y feedlots), **Facundo Carricazoro** (Bosques/GIS), **Tamara Sanchez Actis** (Programa Provincial de humedales, Dirección de Ordenamiento Ambiental del Territorio), **Yamila Obed** (Dirección de biodiversidad), **Carolina Guichon** (Directora de Evaluación de Impacto Ambiental de Obras), **Manuel Morrone** (Director Provincial de Evaluación de Impacto Ambiental), **Marcos Canciani** (Dirección de Ordenamiento Ambiental del Territorio). Por parte del equipo de Fundar estuvieron presentes **Victoria Arias Mahiques** investigadora del Área de Recursos Naturales; **Verónica Gutman**, investigadora; **Eliana Spadoni**, encargada de la coordinación del taller; **Antonia Firpo**, analista del Área de Recursos Naturales y **Tomás Allan**, también analista del Área de Recursos Naturales.

El equipo de Fundar presentó los resultados del Informe de Diagnóstico con foco en las conflictividades socioambientales identificadas para la Unidad Regional Pampa.

La presentación del diagnóstico incluyó:

- Caracterización del marco normativo e institucional que regula la actividad;
- Caracterización de las conflictividades socioambientales identificadas;
- Mapeo de actores clave;
- Temas clave, consensos emergentes y áreas de disenso.

Luego de la presentación de los resultados se les solicitó a los participantes su devolución y se tomó nota de los comentarios e intercambios. Las principales reacciones y comentarios fueron los siguientes:

- Los participantes estuvieron de acuerdo en que **los feedlots en la Provincia representan un problema complejo.**
- Adicionalmente, coincidieron en que resulta una complicación para el Ministerio de Ambiente que **SENASA se limite a controlar cuestiones relacionadas con sanidad animal y no controle que se hayan cumplimentado los requisitos ambientales establecidos por la jurisdicción que se trate, a pesar de que la Res. 329/2017 de SENASA lo establece.**<sup>89</sup> Al ser un organismo nacional, SENASA posee mucho más peso en la fiscalización de establecimientos que cualquier organismo de la Provincia de Buenos Aires.
- **Normativa:**

---

<sup>89</sup> Certificado de aptitud medio ambiental vigente o certificado equivalente a su nombre, expedido por la Autoridad Competente ( Res. 329/2017, Anexo II, punto 9).

- La Ley de feedlots (N° 14.887) fue sancionada en 2016 y demoró 7 años en reglamentarse a través del Decreto 1492/2022. Sin embargo, la reglamentación solo dice que se le otorga potestad a ADA y al Ministerio de Ambiente para que hagan lo que consideren adecuado.
  - **El Ministerio de Ambiente, ADA y el Ministerio de Desarrollo Agrario están trabajando en una reglamentación conjunta con perspectiva ambiental que, se espera, ayudará a ordenar la problemática de los feedlots (aunque no de granjas porcinas y avícolas).**
  - **En temas regulatorios, no puede haber tratamiento igualitario para todos los feedlots:** a los establecimientos chicos les resulta mucho más costoso adecuarse que a los grandes
- **Poder de policía:**
- **La Provincia de Buenos Aires tiene recursos limitados para fiscalizar** establecimientos productivos en toda la provincia.
  - **Hay varios actores involucrados en las fiscalizaciones, sin coordinación** (por ejemplo, el control de efluentes le corresponde a ADA, que también tiene escasos recursos para fiscalizar en campo)
  - Todos los actores reconocieron que es importante avanzar en un **mayor diálogo y actuación conjunta con SENASA e INTA.**
- **Rol de los municipios.**
- Hay **escasa coordinación entre la Provincia y los municipios** en cuestiones relacionadas con la producción pecuaria intensiva.
  - Al demorar tanto la ley de feedlots en reglamentarse, **los municipios no poseen un marco normativo de referencia.**
  - En lo que respecta a **granjas porcinas y avícolas, directamente no existe reglamentación ambiental.**
  - **Los municipios no cuentan con recursos ni con personal idóneo para realizar evaluaciones y fiscalizaciones ambientales.**
  - **Es clave brindar asistencia técnica y capacitación a los municipios en materia de fiscalización ambiental**
- **Bienestar animal:**
- Los participantes afirmaron que los productores se suelen interesar por el bienestar animal por un tema económico (debido a que los animales son insumos productivos para ellos).
  - **Migrar a sistemas extensivos, sostenibles y respetuosos con los animales representaría un costo alto para los productores.**

### iii.ii.ii Taller 2: Desarrollos inmobiliarios - Unidad regional Paraná

El taller de presentación y validación del Informe Diagnóstico para la Unidad Regional Paraná - Desarrollos inmobiliarios se llevó a cabo el día lunes 2 de octubre de 2023 en las oficinas del Ministerio de Ambiente de la Provincia de Buenos Aires en la Ciudad de La Plata.

Estuvieron presentes los siguientes funcionarios: **Julieta Martín**, Coordinadora de Unidades Regionales; **Facundo Carricazoro** (Bosques/GIS), **Tamara Sanchez Actis** (Programa Provincial de humedales, Dirección de Ordenamiento Ambiental del Territorio), **Yamila Obed** (Dirección de biodiversidad), **Carolina Guichon** (Directora de Evaluación de Impacto Ambiental de Obras), **Franciso Ucin** ( Director Provincial de Evaluación de Impacto Ambiental de Grandes Obras). Por parte del equipo de Fundar estuvieron presentes **Victoria Arias Mahiques** investigadora del Área de Recursos Naturales; **Verónica Gutman**, investigadora; **Eliana Spadoni**, encargada de la coordinación del taller; **Antonia Firpo**, analista del Área de Recursos Naturales y **Tomás Allan**, también analista del Área de Recursos Naturales.

El equipo de Fundar presentó los resultados del Informe de Diagnóstico con foco en las conflictividades socioambientales identificadas para la Unidad Regional Paraná.

La presentación del diagnóstico incluyó:

- Caracterización del marco normativo e institucional que regula la actividad;
- Caracterización de las conflictividades socioambientales identificadas;
- Mapeo de actores clave;
- Temas clave, consensos emergentes y áreas de disenso.

Luego de la presentación de los resultados se les solicitó a los participantes su devolución y se tomó nota de los comentarios e intercambios, que fueron los siguientes:

- **Política ambiental sobre barrios privados:** Se precisa discutir el hecho de que los **municipios tienen el control primario del desarrollo de barrios cerrados y Estudios de Impacto Ambiental (EIA)**, lo que genera un avance inmobiliario caótico sobre el que la Provincia tiene escasa capacidad de incidencia.
- **Rol del Ministerio de Ambiente:**
- Por el marco normativo actual, hoy el rol del **Ministerio se limita a opinar en los trámites de prefactibilidad de barrios nuevos** (ni siquiera en materia de Estudios de Impacto Ambiental), permiso que otorga otro organismo que no es ambiental (DPOUT), y a **auditar los barrios ya construidos**. El Ministerio no tiene participación en las etapas

intermedias del desarrollo de proyectos inmobiliarios. **El rol del Ministerio es “incómodo” en este tema.**

- **Municipios:** Los municipios **no tienen recursos ni gente idónea para evaluar y fiscalizar desarrollos inmobiliarios sobre humedales.** En la actualidad existen barrios instalados sin EIA

### **iii.ii.iii Taller 3: Pesca artesanal - Unidad regional Costa**

El taller de presentación y validación del Informe Diagnóstico para la Unidad Regional Costa - Pesca artesanal se llevó a cabo el día martes 3 de octubre de 2023 en modalidad virtual.

Estuvieron presentes los siguientes funcionarios: **Julieta Martín**, Coordinadora de Unidades Regionales; **Juan Pablo Manchiola** (Director de Biodiversidad), **Gustavo Antón** (Director de actividades pesqueras) y **Daniel Mac Lean** (Director de áreas protegidas). Por parte del equipo de Fundar estuvieron presentes **Verónica Gutman**, investigadora del Área de Recursos Naturales; **Eliana Spadoni**, encargada de la coordinación del taller; **Antonia Firpo**, analista del Área de Recursos Naturales y **Tomás Allan**, también analista del Área de Recursos Naturales.

El equipo de Fundar presentó los resultados del Informe de Diagnóstico con foco en las conflictividades socioambientales identificadas para la Unidad Regional Costa así como los comentarios recogidos durante el taller realizado en el mes de abril en el Ministerio de Ambiente de la Provincia de Buenos Aires.

La presentación del diagnóstico incluyó:

- Caracterización del marco normativo e institucional que regula la actividad;
- Caracterización de las conflictividades socioambientales identificadas;
- Mapeo de actores clave;
- Temas clave, consensos emergentes y áreas de disenso.
- 

Luego de la presentación de los resultados se les solicitó a los participantes su devolución y se tomó nota de los comentarios e intercambios, que se resumen a continuación.

- Los **participantes estuvieron de acuerdo** con el diagnóstico y la evaluación realizada por Fundar.
- **Hay muchas especies en peligro crítico** (incluyendo rayas, tiburones, delfines y otros), **muchas de los cuales se pesca, ya sea intencional o accidentalmente. Existe un listado de especies de cómo mínimo 30 especies en peligro, disponible online.**
- **Permisos de pesca:**

- Existe una **pelea continua con los pescadores tanto artesanales como comerciales por los permisos.**
- La Dirección de Pesca ha hablado reiteradas veces con Prefectura Naval sobre esto pero **Prefectura Naval mantiene su posición** en lo relativo al sistema de otorgamiento de permisos para pescadores artesanales: su estrictez radica en que es precisamente Prefectura la autoridad responsable de la asistencia a los pescadores en casos de imprudencia o accidentes.
- **Los pescadores comerciales** son también actores importantes en materia de conflictividad.
- **Venta directa y afectación a la salud pública:** la norma provincial no habilita la venta directa (la pesca debe pasar antes por un frigorífico). A pesar de que desde la óptica de los pescadores artesanales la venta directa garantiza mejor calidad de producto, puede configurar un riesgo para la salud, por las condiciones sanitarias de venta (ej.venta de pescado al costado de la ruta, rodeado de moscas.)
- **Vínculos con municipios:** La Dirección de Pesca está en diálogo con la mayor parte de los municipios costeros.
- **Diálogo interministerial:** Es clave fortalecerlo.
- **Estudios de Impacto Ambiental en el mar:** Por las características propias del ecosistema marino es prácticamente imposible hacer una EIA - existiendo otros tipos de estudios como estudios de biomasa y de stock - lo cual hace que pedido judicial sea de imposible cumplimiento y lleva a la paralización de la actividad en ciertas áreas.
- **Universidades:** Es necesario **aumentar el vínculo con las universidades para realizar estudios de especies en peligro y cómo protegerlas**

## vi. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

A continuación se presentan algunas **recomendaciones respecto a instrumentos de gestión** que podría aplicar el Ministerio de Ambiente en cada Unidad Regional de acuerdo al trabajo de investigación y entrevistas con actores clave realizado por Fundar.

### vi.i Desarrollos inmobiliarios sobre humedales en la Unidad regional Paraná

#### Normativa:

- Sería conveniente **introducir una instancia de participación pública de forma previa al envío del IAR por parte del Municipio a los organismos de la Provincia**. El cumplimiento y la consideración de las observaciones que se hubieren obtenido debería acreditarse como parte de la documentación a acompañar en la presentación del IAR. Esta instancia permitirá que de forma previa al inicio del circuito administrativo multinivel, la ciudadanía conozca la propuesta de cambio de uso de suelo así como las consideraciones tenidas en cuenta por el Municipio para promover el cambio y realice las observaciones que estime pertinentes.

#### Articulación:

- **Es preciso establecer mayores instancias de intercambio y articulación intraestatal**. Se identifica la necesidad de una mayor articulación de la política de cada agencia en función de las temáticas y agendas compartidas. En esa línea, al haber sido identificado un mapa de actores estatales involucrados ya sea de manera directa o indirecta es recomendable la formalización de estas vinculaciones en mesas permanentes de articulación con los distintos equipos (DPOUT; ADA; Dirección Provincial de Islas; entre otros). Esta sería una iniciativa operativamente viable, que tiene el potencial de traducirse en el consenso de criterios y lineamientos gubernamentales.
- **También es recomendable aumentar la vinculación y participación en redes informales de relacionamiento**. En este sentido, hacer un aprovechamiento de los ámbitos de articulación ya existentes y generar un acercamiento a partir del actor “nodo” de la red que lidera dichas conversaciones puede resultar sumamente beneficioso. Las instancias de formación efectuadas por la Fundación Humedales constituyen espacios de gran valor para la difusión de herramientas, pautas y estrategias.

- **Es recomendable incrementar la participación y/o generación de espacios de conversación específicos para el Delta.** Existe una oportunidad para ampliar los espacios de articulación que ya cuentan con una institucionalidad propia. Una iniciativa resaltada en varias de las entrevistas fue el **PIECAS-DP** acordado entre la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación y las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos. El caso del **ConinDelta** como ámbito de discusión entre los actores del Delta resulta paradigmático en tanto su propia creación y estructura responden a los principios de articulación y coordinación interjurisdiccional.

#### **Fortalecimiento:**

- **Es fundamental instrumentar y formalizar de forma sostenida en el tiempo un programa de asistencia a municipios.** Para ello, resultaría útil realizar un mapeo de capacidades para la articulación con el sistema científico técnico a nivel provincial. Resulta necesario efectuar un mapeo de las capacidades existentes que identifique puntualmente los recursos disponibles y las agendas educativas de los distintos centros y partir de las mismas, brindar apoyo a los equipos técnicos a nivel municipal y provincial y facilitar una mejor identificación de los problemas y la generación de mejores herramientas para la gestión basada en conocimientos multidisciplinares.
- En particular, se observa la necesidad de profundizar la difusión de la normativa ya existente ( Res. 197/21 y Res. 381/22).
- **Es fundamental el aprovechamiento de capacidades y experiencias municipales.** Existe un espacio de oportunidad para articular con los municipios de manera de replicar y escalar las experiencias locales exitosas de planificación territorial a través de redes horizontales, de forma de capitalizar el conocimiento construido en la práctica a partir de la experiencia territorial.

#### **vi.ii Pesca artesanal en la Unidad regional Costa**

##### **Normativa**

- **Es recomendable sancionar una legislación especial para la pesca artesanal que contemple las particularidades del sector.** Esto implicaría, por ejemplo, exigir otro tipo de embarcación para poder desarrollar la actividad y de este modo destrabar el problema de la informalidad, que además de mejorar el bienestar y la seguridad de los

pescadores contribuiría a mejorar la generación de información ambiental para llevar adelante una gestión sostenible de los recursos marinos. Dado que esto no es algo que pueda resolver unilateralmente el Ministerio de Ambiente, debería trabajarse en articulación con otros organismos con competencia en la materia (Prefectura Naval, Ministerio de Desarrollo Agrario, Poder Ejecutivo provincial y Legislatura bonaerense).

### **Articulación**

- **Es preciso generar espacios institucionalizados de articulación multiactoral.** Las problemáticas socioambientales de la pesca artesanal involucran a actores gubernamentales variados. Hay asuntos de competencia municipal (como las bajadas a las playas y la venta directa), otros de orden provincial (como la gestión de los permisos) y otros de orden nacional (como las distintas exigencias normativas vinculadas a la navegación y la comercialización). También están involucrados actores del sistema de ciencia y técnica y organizaciones de pescadores de distintas localidades. Varios actores manifestaron haber trabajado en articulación pero siempre de manera ocasional y desestructurada. Constituir estructuras institucionales de funcionamiento permanente podría ser una forma de abordar las problemáticas del sector con cierta regularidad y dar previsibilidad a los actores. Así, podría diseñarse un sistema que prevea el tratamiento de cuestiones comunes a las distintas jurisdicciones (como el problema de la informalidad y la generación de información ambiental) y comisiones de seguimiento por jurisdicción para tratar las cuestiones particulares de cada localidad.

### **Fortalecimiento y asistencia**

- **Es preciso prestar asistencia técnica y financiera a los pescadores, de modo que puedan cumplir con las exigencias impuestas por las normas de navegación y de sanidad y calidad agroalimentaria.** Los pescadores artesanales suelen manifestar dificultades técnicas y económicas para cumplir con todos los requisitos impuestos por el marco normativo para operar formalmente. Brindar asesoramiento y prestar asistencia financiera podría ser una forma de *acercar la realidad a la norma* y mejorar el problema de la informalidad, que ayudaría tanto al bienestar de los pescadores como a mejorar la generación de información ambiental. A su vez, los créditos y subsidios podrían otorgarse en forma condicional al cumplimiento de ciertas exigencias relativas al modo de extracción del recurso, de forma de promover el desarrollo de prácticas pesqueras sostenibles.
- **Resulta urgente realizar estudios de masa del variado costero bonaerense, en articulación con INIDEP.** Actualmente, la provincia no

cuenta con estudios de este tipo sino que se apoya en las investigaciones y las recomendaciones elaboradas por el INIDEP, focalizadas en especies puntuales. Lograr un acuerdo de colaboración con el instituto para desarrollar este tipo de estudios aplicados al variado costero bonaerense contribuiría en buena medida a la gestión sostenible de los recursos marinos. El Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero cuenta con el conocimiento y la expertise para hacerlo, mientras que el Ministerio podría capitalizar ese conocimiento y expertise añadiendo recursos para ampliar el alcance de los estudios actuales. De hecho, existen experiencias recientes previas de articulación entre el instituto y la Dirección de Actividades Pesqueras y Acuicultura (Ministerio de Desarrollo Agrario).

- **Es recomendable capitalizar y fortalecer el Registro Nacional de Agricultura Familiar, que incluye un capítulo de Pesca Artesanal.** Este Registro es confeccionado actualmente por el Instituto Nacional de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (INAFCI). Trabajar en articulación con el Ministerio en la confección del registro podría contribuir a tener información sobre esa porción del sector que hoy se desarrolla en la informalidad. El beneficio de esto estaría, por un lado, en tener conocimiento de la población potencialmente destinataria de asistencia técnica y financiera y, por otro lado, en obtener información sobre las capturas del sector de modo de tener más precisión sobre el esfuerzo pesquero en las primeras millas y poder llevar adelante una gestión sostenible de los recursos marinos.

### vi.iii Actividades pecuarias intensivas en la Unidad regional Pampa

#### Recomendaciones para feedlots bovinos:

- **Resulta urgente elaborar una reglamentación que incluya:**
  - Requisitos obligatorios sobre** condiciones mínimas de infraestructura<sup>90</sup>;
  - La creación de un “**Registro Provincial de Habilitaciones de Establecimientos de Engorde Intensivo de Ganado Bovino/Bubalino a Corral**”
  - Una Guía de Buenas Prácticas Ambientales** tanto para feedlots que ya están funcionando como para nuevos de cumplimiento obligatorio por parte de los establecimientos
  - Una Guía sobre Buenas Prácticas de Bienestar Animal** siguiendo, como mínimo, las recomendaciones del “Manual de

---

90

bienestar animal” de SENASA<sup>91</sup>, que sea de **cumplimiento obligatorio** para los establecimientos.

- **Para feedlots ya instalados: Resulta urgente realizar auditorías ambientales periódicas** a fin de establecer cuál es la situación presente de cada establecimiento y, a partir de dicho diagnóstico, armar un **plan de gestión ambiental** para que los establecimientos puedan adecuarse en un tiempo corto (no más de 2 años).
- **Para feedlots nuevos que quieren instalarse:** Es imprescindible exigir la presentación del **Estudio de Impacto Ambiental** que manda la ley junto con un **plan de gestión ambiental detallado**.

#### **Recomendaciones para granjas porcinas y avícolas:**

- ☐ **Se precisa avanzar urgentemente en la reglamentación ambiental** de estos establecimientos, incorporando buenas prácticas de gestión ambiental y **buenas prácticas de bienestar animal de cumplimiento obligatorio para los establecimientos**.
- ☐ **Es preciso realizar auditorías ambientales periódicas a fin de establecer cuál es la situación presente de cada establecimiento y, a partir de dicho diagnóstico, armar un plan de gestión ambiental para que los establecimientos puedan adecuarse en un tiempo corto (no más de 2 años).**

#### **Recomendaciones tanto para feedlots como para granjas porcinas y avícolas:**

- En el corto plazo:

**Es preciso difundir de manera clara la normativa vigente.**

Se precisa urgentemente realizar **inspecciones y controles periódicos a todo tipo de establecimientos donde haya animales destinados a la cría intensiva**

Es recomendable aplicar **multas disuasorias (altas) por incumplimiento** así como procedimientos de **clausura y cierre de establecimientos que no estén en regla**.

Sería recomendable desarrollar un programa de reconocimiento y **premios a pequeños productores que se compruebe que**

**realizan una correcta gestión ambiental y cuidan a sus animales.**

- En el mediano plazo:

Es aconsejable **prestar atención a las demandas de la sociedad civil que reclaman:**

- El impulso a la **transición hacia sistemas productivos sostenibles ambientalmente y más respetuosos con los animales** (ej. ganadería extensiva regenerativa)
- La **prohibición de la actividad de cría intensiva en la Provincia**