

## **El Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) y los municipios en el marco de la ley de radicación industrial: delegación y descentralización en la regionalización provincial.**

Federico Del Giorgio Solfa, Luciana Mercedes Giroto.

Cita:

Federico Del Giorgio Solfa, Luciana Mercedes Giroto (2012). *El Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) y los municipios en el marco de la ley de radicación industrial: delegación y descentralización en la regionalización provincial*. AUGMDOMUS, 4, 118-142.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/del.giorgio.solfa/19>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pa9s/Vpg>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.es>.

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

## El Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) y los municipios en el marco de la ley de radicación industrial: delegación y descentralización en la regionalización provincial

*The Provincial Agency for Sustainable Development (OPDS) and municipalities under the law of industrial settlement: delegation and decentralization in provincial regionalization*

Fedrico Del Giorgio Solfa <sup>a\*</sup>, Luciana Mercedes Giroto <sup>b</sup>

**Palabras clave:** Provincia de Buenos Aires, política ambiental, perfiles productivos, evaluación, producción sustentable

**Keywords:** Buenos Aires Province, environmental policy, production profiles, assessment, sustainable production

### ABSTRACT

*Environmental issues are oriented towards clean production, that is, a strategy to prevent contamination and a key tool in environmental policies. Sustainable productive development tends to be generated, considering the environmental dimension. Regarding the rules and regulations, the General Environmental Act of Buenos Aires Province (Law N° 11723) seeks to protect, preserve, enhance and restore natural resources in its territory. It also compels the Provincial Executive Branch and municipalities to guarantee environmental rights, to apply principles of environmental policy and to assess environmental impact of industries. This paper shows the relationship between the provincial institution for sustainable development (OPDS, in Spanish) as the authority to enforce the law and municipalities in Buenos Aires Province. Municipalities were classified according to their productive features and resources and their industrial profile was analyzed. The need for more exhaustive and direct control was determined in order to strengthen environmental protection. Operative, legal and economic advantages and obstacles were also analyzed from a local and a provincial perspective in order to delegate OPDS faculties to municipalities, so the latter can issue environmental certificates and control industrial business. Some proposals were made to strengthen environmental actions taken by the provincial government. Two lines of thought were considered to improve the control of productive enterprises to achieve sustainable development: 1. strengthening the idea of delegating OPDS faculties to municipalities, 2. decentralizing OPDS in the provincial program.*

### RESUMEN

*El horizonte en la temática ambiental es la producción limpia, estrategia preventiva de la contaminación e instrumento clave de la*

*política ambiental. La tendencia es generar un desarrollo productivo sustentable, incorporando la dimensión ambiental. Entre las normativas, la Ley N° 11723 "Ley de Medio Ambiente", tiene por objeto la protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y del ambiente, en la Provincia de Buenos Aires. La misma, obliga a que el Poder Ejecutivo Provincial y los Municipios, garanticen los derechos ambientales y los principios de política ambiental; al mismo tiempo que cada emprendimiento industrial cuente con una evaluación de impacto ambiental. En este contexto, el presente trabajo da cuenta de la relación existente entre el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) -como Autoridad de Aplicación de la Ley- y los Municipios bonaerenses. Se clasificó a los Municipios, tomando en cuenta sus características productivas y recursos territoriales. Se diagnosticó el perfil industrial de cada municipio y se determinaron las necesidades de controles más directos y exhaustivos, para el fortalecimiento de la protección medioambiental. También se analizaron ventajas y obstáculos -operativos, legales y económicos- desde las perspectivas municipal y provincial, para la delegación de facultades del OPDS a los Municipios, en la expedición de Certificados Ambientales y las fiscalizaciones de los establecimientos industriales (Art. 2º, Ley N° 11459). Una vez realizado el diagnóstico y el análisis respectivo, concluimos con algunas propuestas tendientes a alinear esta temática con los principales ejes del gobierno provincial y de esta manera, fortalecer la gestión medioambiental. Se desarrollan dos líneas: 1. Fortalecimiento de la delegación de facultades del OPDS a los Municipios; y, 2. Descentralización del OPDS en el marco del Programa de Regionalización Provincial. Entendiendo que a partir de estas propuestas, se podría mejorar el control de los emprendimientos productivos, logrando un desarrollo sustentable.*

<sup>a</sup> Departamento de Diseño Industrial, Universidad Nacional de La Plata, calle 10 y diagonal 78, 1900 La Plata, Argentina. [delgiorgio@fba.unlp.edu.ar](mailto:delgiorgio@fba.unlp.edu.ar)

<sup>b</sup> Doctorado en Ciencias Sociales, Universidad Nacional de La Plata, calle 48 entre 6 y 7, 1900 La Plata, Argentina. [lucianagirotto@yahoo.com](mailto:lucianagirotto@yahoo.com)

\* Autor para correspondencia: +54 221 474 2517. [delgiorgio@fba.unlp.edu.ar](mailto:delgiorgio@fba.unlp.edu.ar)

## INTRODUCCIÓN

Los esfuerzos económicos que los ciudadanos –por intermedio de los Estados nacionales y subnacionales- dedican a las distintas políticas que definen el desarrollo del ámbito productivo y territorial (Bianchi, 1999). Las políticas no deberían omitir considerar el entorno y niveles de calidad de vida de las personas. Los niveles de degradación del medioambiente global, han alcanzado valores impensados, más altos que los que se proyectaban hace dos décadas (Maldonado, 1999; Del Giorgio Solfa & Lasala, 2010).

Desde la política argentina se han oído premonitores llamados de atención con respecto al medioambiente. El 1º de mayo de 1974, el presidente Juan Domingo Perón expresaba ante la Asamblea Legislativa que: “Considero conveniente señalar algunas premisas que es preciso tener en cuenta para detener la marcha hacia un proceso que puede constituir el desastre de la humanidad. Son necesarias y urgentes: una revolución mental en los hombres, especialmente en los dirigentes de los países altamente industrializados; una modificación de las estructuras sociales y productivas en todo el mundo. (...) y el establecimiento de una convivencia biológica dentro de la humanidad y entre la humanidad y el resto de la naturaleza” (Jáuregui Lorda, 2006: 73).

Estellamado, incluido en el “Modelo Argentino para el Proyecto Nacional”, contemplaba la necesidad de buscar “(...) nuevos modelos de producción, consumo, organización y desarrollo tecnológico que, al mismo tiempo que den prioridad a la satisfacción de las necesidades esenciales del ser humano, racionen el consumo de recursos naturales y disminuyan al mínimo posible la contaminación ambiental. Necesitamos un hombre mentalmente nuevo en un mundo físicamente nuevo. No se puede construir una nueva sociedad basada en el pleno

desarrollo de la personalidad humana en un mundo viciado por la contaminación del ambiente, exhausto por el hambre y la sed, y enloquecido por el ruido y el hacinamiento. Debemos transformar a las ciudades cárceles del presente en las ciudades jardines del futuro” (Perón, 2007: 151-153).

En un orden de prioridades -la dimensión medioambiental- quizás sea la más lógica de las elecciones, como punto de partida en la empresa de pensar el futuro. Pensar en la construcción de un futuro sustentable requiere crear nuevamente la utopía (local, provincial, nacional, regional, etc.), estudiar los escenarios y elegir proyectar el horizonte ideal pero posible, hacia donde queremos o debemos apuntar, como sociedad (Varsavsky, 1971; Leff, 2009).

Si bien muchas de las políticas públicas y acciones gubernamentales, están dedicadas a la resolución de distintos problemas derivados del sistema económico y social; es necesario profundizar las destinadas a la gestión medioambientalmente sustentable en pos de una proyección responsable del futuro provincial (Leff, 2000; Del Giorgio Solfa & Lasala, 2010).

Para ello, la producción limpia (Borregaard & Dufey, 2005), como idea central de una estrategia de prevención de la contaminación es un instrumento clave de la política ambiental. Permite relacionar de un modo más eficiente la economía con el medio ambiente y los aspectos sociales, tres dimensiones generalmente desvinculadas en el ámbito de las políticas públicas (SAyDS, 2007).

Asimismo busca generar los mecanismos que permitan, del modo más eficiente posible, identificar y disminuir los costos ambientales de la economía, para dar paso a un desarrollo productivo sustentable que incorpore la dimensión ambiental como parte de su estrategia de crecimiento a largo plazo (Ibíd.).

## DIAGNÓSTICO NORMATIVO

### Preservación del Medioambiente en la Constitución Provincial

La Provincia de Buenos Aires, con la Reforma de la Constitución Provincial de 1994, incorporó un artículo sobre la protección del derecho ambiental:

“Artículo 28. Los habitantes de la Provincia tienen el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber de conservarlo y protegerlo en su provecho y en el de las generaciones futuras.

La Provincia ejerce el dominio eminente sobre el ambiente y los recursos naturales de su territorio incluyendo el subsuelo y el espacio aéreo correspondiente, el mar territorial y su lecho, la plataforma continental y los recursos naturales de la zona económica exclusiva, con el fin de asegurar una gestión ambientalmente adecuada.

En materia ecológica deberá preservar, recuperar y conservar los recursos naturales, renovables y no renovables del territorio de la Provincia; planificar el aprovechamiento racional de los mismos; controlar el impacto ambiental de todas las actividades que perjudiquen al ecosistema; promover acciones que eviten la contaminación del aire, agua y suelo; prohibir el ingreso en el territorio de residuos tóxicos 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.

Toda persona física o jurídica cuya acción u omisión pueda degradar el ambiente está obligada a tomar todas las precauciones para evitarlo” (Constitución Provincial).

### Leyes Provinciales relacionadas con la temática de Medioambiente

En concordancia a este artículo de la Constitución Provincial, en 1995 se sancionó la Ley N° 11.723 “Ley de Medio Ambiente”, que es de carácter general y tiene por objeto la protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y del ambiente en general en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires. Además de establecer los derechos y deberes de los habitantes, establece la ejecución descentralizada con los municipios de la política ambiental (Art. 4°, Ley N° 11723).

Tanto el Poder Ejecutivo Provincial como los municipios deben garantizar los derechos ambientales y los principios de política ambiental; específicamente, que todo emprendimiento que pueda producir efectos negativos en el ambiente cuente con una evaluación de impacto ambiental (Inc. b, Art. 5°, Ley N° 11723). Asimismo, a nivel general, deben fiscalizar y son responsables de las acciones antrópicas que produzcan menoscabo en el medioambiente (Art. 6°, Ley N° 11723).

Además esta Ley, establece en su Artículo 10°, que tanto la Autoridad Ambiental Provincial como Municipal, son competentes para emitir la declaración de impacto ambiental, según lo indicado en su Anexo II que estipula cuales proyectos de obras o actividades estarán sometidas al proceso de evaluación de impacto ambiental por la Autoridad Ambiental Provincial y cuales por la Autoridad Ambiental Provincial.

Para ello, toda persona física o jurídica debe presentar una evaluación de impacto ambiental, ya que previo a la autorización de obras o actividades, la autoridad competente deberá remitir el expediente a la Autoridad Ambiental Provincial o Municipal para que expida la Declaración de Impacto Ambiental (Art. 11° y 12°, Ley N° 11723).

Entre las competencias que se le otorgan a la Autoridad Ambiental Provincial,

encontramos las de:

“Inciso a): Seleccionar y diseñar los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, y fijar los criterios para su aplicación a proyectos de obras o actividades alcanzados por el artículo 10º.

Inciso b): Determinar los parámetros significativos a ser incorporados en los procedimientos de evaluación de impacto.

Inciso c): Instrumentar procedimientos de evaluación medio ambiental inicial para aquellos proyectos que no tengan un evidente impacto significativo sobre el medio.” (Art. 13º, Ley Nº 11723).

Cabe aclarar, que la Declaración de Impacto Ambiental es un acto administrativo tanto de la Autoridad Ambiental Provincial como Municipal y conlleva la obligación de verificar periódicamente su cumplimiento (Art. 20º y 22º, Ley Nº 11723).

Por ello, si un proyecto comienza a funcionar sin la Declaración de Impacto Ambiental, puede ser suspendido por la Autoridad Ambiental Provincial o Municipal correspondiente (Art. 23º, Ley Nº 11723).

Con referencia a las personas físicas y jurídicas que puedan realizar las Evaluaciones de Impacto Ambiental, deben estar inscriptas en un registro actualizado que lleve la Autoridad Provincial y Municipal (Art. 24º, Ley Nº 11723).

Por último, destacamos la posibilidad que la Autoridad de Aplicación tiene de promover la celebración de convenios con universidades, institutos y/o centros de investigación con el fin de dar cumplimiento al marco normativo (Art. 33º, Ley 11723).

Cabe aclarar que la Autoridad de Aplicación Provincial de la Ley Nº 11723, según lo establecido por la Ley de Ministerios vigente Ley Nº 13757, es el OPDS (Art. 31º). En dicha Ley se crea este organismo, donde su organización y funcionamiento se basará en la descentralización operativa y financiera (Art. 31º, Ley Nº 13757). Y en especial, destacamos que le compete:

- Planificar, formular, proyectar, fiscalizar, ejecutar la política ambiental, y preservar los recursos naturales; ejerciendo el poder de policía, y, fiscalizando todo tipo de efluentes, sin perjuicio de las competencias asignadas a otros organismos.

- Ejecutar las acciones conducentes a la fiscalización de todos los elementos que puedan ser causa de contaminación del aire, agua, suelo y, en general, todo lo que pudiere afectar el ambiente e intervenir en los procedimientos para la determinación del impacto ambiental.

- Fiscalizar, en el ámbito de su competencia, a los organismos que tengan a su cargo aspectos de la ejecución de la política ambiental que fije el Poder Ejecutivo.

Por su parte la Ley Nº 11469, establece como objetivos de la Política Ambiental en la Provincia de Buenos Aires en su Artículo 3º: “d) Promover y proteger actividades productivas o de servicios destinados a la preservación del medio ambiente y/o reconversión ambiental de las existentes.”; “e) Prevenir los riesgos ambientales que pudieran derivarse de obras o acciones del hombre o de la naturaleza.”.

Análisis comparativo entre la Ley Nº 11459 “de Radicación Industrial” y su Decreto Reglamentario Nº 1741/96

En principio, cabe aclarar que si bien la Ley Nº 11459 se sancionó en 1994, es decir con anterioridad a la Ley Nº 11723 de 1995; se analiza con posterioridad, por ser más específica y regular el sistema de evaluación y fiscalización industrial.

A continuación, en la Tabla 1, mostramos un cuadro comparativo, en dónde se relevan los diferentes temas que aparecen en ambas normas, se referencian sintéticamente los principales artículos y se formulan algunas observaciones.

| Temas                                       | Análisis Comparativo de la Normativa de Radicación Industrial                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Observaciones                                                                                        |
|---------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                             | Ley N° 11459                                                                                                                                                                    | Decreto N° 1741/96                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                      |
| Ámbito de aplicación                        | Art. 1°. Es solo para industrias.                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | A diferencia de la Ley N° 11723, esta es anterior pero específica para establecimientos industriales |
| Definición de establecimientos industriales | Art. 2°                                                                                                                                                                         | Título I - De los Establecimientos Industriales. Capítulo I - Disposiciones Generales<br>Art. 3°                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | B Decreto amplía la definición.                                                                      |
| Ubicación de las Industrias                 |                                                                                                                                                                                 | Capítulo II - De la ubicación de los Establecimientos Industriales<br><br>Art. 41°. Cada Municipio fija equivalencias entre los cinco tipos de zonas establecidos (A, B, C, D, y E) para certificar la zona de ubicación de cada industria. Art. 48°. Las industrias instaladas en zonas no aptas a la fecha de publicación del Decreto no podrán modificar sus instalaciones, salvo para mejoras ambiental y tecnológica. Art. 49°. Las modificaciones de las instalaciones en las industrias ya instaladas, podrán ser autorizadas por la Autoridad de Aplicación o el Municipio según categoría del establecimiento. Primera y Segunda categoría da vista a la Autoridad de Aplicación para que emita dictamen. En Tercera, la Autoridad de Aplicación efectúa consulta previa al Municipio. | Este trámite generalmente lo efectúan los Municipios como requisito previo a precategorización.      |
| CAA y habilitación                          | Art. 3°. Todos deben tener CAA para que el municipio los habilite. Lo otorga la Autoridad de Aplicación para Tercera categoría y el Municipio para Primera y Segunda categoría. | Art. 4°. Agrega que las industrias del Art. 16 de la Ley (<15 personas y <15HP) no necesitan CAA.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | La Ley no requiere convenio ni otros requisitos para que los Municipios otorguen el CAA.             |
|                                             | Capítulo II - Trámite y Expedición de Certificados                                                                                                                              | Título III - Capítulo I - Trámite y Expedición de Certificados para Establecimientos a Instalarse                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                      |
| Presentación de solicitud del CAA           | Art. 5°. Debe ajustarse a la Ley y a la reglamentación. Se hace en el Municipio.                                                                                                | Art. 5°. Los datos suministrados son Declaración Jurada. Firmantes y profesionales actuantes, serán responsables de la veracidad de los contenidos.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                      |

|                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                  |
|----------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Reglamentación                         | <p>Art. 6º. La reglamentación establecerá exigencias y procedimientos (según categoría), pautas de ubicación de los establecimientos y requisitos de las solicitudes para su rápida ubicación. El Municipio tiene 10 días para dar traslado a la Autoridad de Aplicación que categoriza; y tiene 20 días para devolver las solicitudes categorizadas al Municipio.</p> | <p>Art. 15º. El Municipio recibe la solicitud del CAA con todos los requisitos, tiene 10 días para controlar la documentación, certificar la zona de emplazamiento y remitir el expediente a la Autoridad de Aplicación.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                  |
| Expedición del CAA                     | <p>Art. 3º. Lo otorga la Autoridad de Aplicación para Tercera categoría y el municipio, para los de Primera y Segunda categoría. Art. 7º. Autoridad de Aplicación o el Municipio según corresponda. Agrega requisitos para la solicitud del CAA.</p>                                                                                                                   | <p>Art. 13º. Autoridad de Aplicación o el Municipio según corresponda, previa evaluación ambiental. Art. 28º. El CAA de los establecimientos de Primera categoría será otorgado por el Municipio; los de Segunda categoría serán otorgados por el Municipio previo convenio con la Autoridad de Aplicación y en los de Tercera serán otorgados por todos los casos por la Autoridad de Aplicación.</p>                                                                                                            | <p>En el caso del Art. 28º existe contradicción con la última parte del Art. 3º, agregándole la necesidad de un convenio para que los Municipios expidan el CAA a los establecimientos de Segunda categoría.</p> |
| Evaluación del Impacto Ambiental (EIA) | <p>Art. 7º. Es requisito para la expedición del CAA.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | <p>Capítulo III- De la Evaluación del Impacto Ambiental</p> <p>Art. 18º. Categorizado el emprendimiento, si no es de Primera categoría, la deberán presentar ante la Autoridad de Aplicación o Municipio. Art. 19º. En un plazo de 20 días, la analizará y aprobará. Art. 20º. De ser aprobado el EIA, la Autoridad de Aplicación o Municipio emite el CAA. Art. 21º. Las de Tercera categoría, previo a la EIA, podrán presentar una metodología de trabajo a la Autoridad de Aplicación para su aprobación.</p> | <p>Si bien la Ley establece que la EIA es requisito para la obtención del CAA, de la reglamentación surge que los establecimientos de Primera categoría no la necesitarían.</p>                                  |
| Requisitos para la obtención del CAA   | <p>Capítulo II - Trámite y Expedición de Certificados</p> <p>Art. 6º. La reglamentación establecerá los requisitos de las solicitudes del CAA.</p>                                                                                                                                                                                                                     | <p>Capítulo II - Requisitos para la Obtención del Certificado de Aptitud Ambiental</p> <p>Art. 14º. Establece los requisitos para obtener el CAA.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                  |

|                                  |                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|----------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Plazos para la obtención del CAA | Art. 8°. Para Tercera Categoría, 90 días desde la presentación de la solicitud ante la Autoridad de Aplicación o el Municipio. Para todas las categorías, luego de los 150 días con pronto despacho, se considera automáticamente concedido. | Art. 7°. Se suspenden los plazos cuando el Municipio o la Autoridad de Aplicación solicite información técnica adicional o aclaraciones. Art. 17°. Luego de 15 días de presentada la solicitud ante el Municipio, el interesado puede ingresar nuevamente el trámite ante la Autoridad de Aplicación, quien requerirá al Municipio la Certificación de Zona en 10 días. Art. 29°. Primera y Segunda categoría el CAA debe ser extendido en 45 días y en los de Tercera en 90 días. Art. 60°. Para el caso de los nuevos CAA por modificaciones, 60 días para Tercera y 30 para Primera y Segunda categoría. | La reglamentación contempla la posibilidad de ingresar nuevamente el trámite ante la Autoridad de Aplicación, una vez vencido el plazo. Además, agrega los plazos para Primera y Segunda categoría. Especifica plazos para situaciones no contempladas en la Ley. |
| Efecto y validez del CAA         | Art. 11°. El CAA habilitará el inicio de trabajos de instalación o modificación y su validez será de 2 años.                                                                                                                                 | Art. 13°. Los establecimientos, previo al inicio de obras o actividad, deberán obtener el CAA.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Existe congruencia entre ambos artículos.                                                                                                                                                                                                                         |
| Industrias instaladas            | Art. 10°. Si desean realizar ampliaciones, modificaciones o cambios en sus instalaciones, previo a la habilitación, deben solicitar el CAA.                                                                                                  | Capítulo III- Trámite y Expedición de Certificados para Establecimientos Preexistentes<br><br>Art. 104°. Deben ser clasificadas según NCA. Art. 105°. Tienen 4 meses para presentar la solicitud de categorización si iniciaron actuaciones bajo el Decreto-Ley N° 7229/86 o Decreto N° 1601/85, sino 3 meses.                                                                                                                                                                                                                                                                                              | La Ley exige nuevo CAA solo si realizan ampliaciones, modificaciones o cambios. En cambio la reglamentación establece la necesidad para todas las industrias instaladas de ser nuevamente categorizadas.                                                          |
| Registro Especial de los CAA     | Art. 13°. Lo lleva la Autoridad de Aplicación.                                                                                                                                                                                               | Capítulo IX - De los Registros<br><br>Art. 70°. Los Municipios deben informar en 15 días a la Autoridad de Aplicación, los CAA otorgados y revocados y las solicitudes denegadas a establecimientos de Primera y Segunda categoría.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Es necesario que los Municipios mantengan un canal de información para que el Registro esté actualizado.                                                                                                                                                          |
| Perfeccionamiento del CAA        | Art. 11°. El CAA queda perfeccionado con la comunicación del comienzo de la actividad. Los funcionarios competentes están obligados a verificar el funcionamiento.                                                                           | Capítulo VI - Perfeccionamiento del Certificado de Aptitud Ambiental                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | El poder de contralor es ejercido por la Autoridad de Aplicación o el Municipio según la categoría del establecimiento: Primera y Segunda categoría con convenio, el Municipio y en los de Tercera, la Autoridad de Aplicación.                                   |

|                              |                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                              |                                                                                                                                                                                              | <p>Art. 30°. Recepcionada la comunicación del comienzo de actividad por la Autoridad de Aplicación o Municipio, queda perfeccionado el CAA. Art. 32°. Las autoridades, según la categoría del establecimiento, deben verificar que el funcionamiento del establecimiento se ajuste a lo autorizado ya las normas, en un plazo menor a 6 meses.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|                              | Capítulo III - Clasificación de las Industrias                                                                                                                                               | <p>Título II - Capítulo I - De la Clasificación de las Industrias</p> <p>Art. 8°. Todos los establecimientos deben ser clasificados según el Nivel de Complejidad Ambiental (NCA), en tres categorías que establece la Ley. Art. 9°. Establece como se define el NCA. Art. 10°. El Municipio recepciona el formulario de categorización, certifica la zona y remite el expediente a la Autoridad de Aplicación en un plazo de 10 días. Art. 11°. La Autoridad de Aplicación tiene 20 días para categorizar. Remite al Ministerio de Producción el listado de los establecimientos industriales categorizados. Art. 12°. Los Municipios notifican las categorizaciones de Primera y Segunda. Los de Tercera categoría permanecerán en la Autoridad de Aplicación, quien notificará a los establecimientos en su domicilio constituido en La Plata.</p> | <p>La Ley establece que "se clasificarán en tres (3) categorías" pero no especifica quién será la autoridad competente para realizarlo (Art.15°). El Decreto, en su Artículo 11, define que la Autoridad de Aplicación categorizará los emprendimientos. La reglamentación, agrega que la categorización se define en función del NCA del establecimiento.</p>                                                                                                  |
| Categorización               | Art. 15°. Define los establecimientos de Primera, Segunda y Tercera Categoría.                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Excepción                    | Art. 16°. Establecimientos de Primera categoría con menos de 5 personas y menos de 15 HP, están exceptuados del EIA y del CAA; solo con Declaración Jurada pueden solicitar la habilitación. | <p>Art. 24°. Los Establecimientos de Primera categoría, están exceptuados de presentar la EA. Art. 65°. Los establecimientos con menos de 5 personas y menos de 15 HP, deben categorizarse. Si son de Primera categoría, están exceptuados del CAA. Art. 66°. Establece detalle de la Declaración Jurada del Art. 16° de la Ley. Art. 22°. Los establecimientos de Tercera categoría con CAA deberán realizar el monitoreo ambiental periódico establecido.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | <p>Si bien según el Art. 3° de la Ley menciona que todos los establecimientos deben contar con el CAA, el Decreto establece que los de Primera categoría están exceptuados del EIA para la obtención del CAA (Art. 24°). Tanto en la Ley como en el Decreto (Art. 16° de la Ley y 65° del Decreto), se determina que dentro de los establecimientos de Primera categoría existe un subgrupo (&lt;5 Personas y &lt;15 HP) que no necesitan el EIA ni el CAA.</p> |
| Validez y renovación del CAA | Art. 11°. Obtenido el CAA, válido por dos años, pueden                                                                                                                                       | Capítulo VII - Renovación del Certificado de Aptitud Ambiental                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | <p>En ambas normas se establece que la validez del CAA es de 2 años. La Ley no</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |

|                                                    |                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|----------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                    | iniciarse los trabajos de instalación o modificación autorizados.                                                                                                                                                       | Art. 33 <sup>º</sup> . La validez del CAA es de dos años. Art. 34 <sup>º</sup> : La solicitud de renovación se puede presentar ante la Autoridad de Aplicación o el Municipio, según corresponda. Art. 35 <sup>º</sup> . La autoridad, según el caso, analiza la documentación, aprobándola o rechazándola en un plazo de 30 días. Art. 36 <sup>º</sup> . La autoridad competente, según el caso, podrá extender la renovación del CAA.                                                                                                                            | Menciona el mecanismo de renovación del CAA, que sí lo determina la reglamentación.                                                                                                                                                                                                           |
| Recategorización por modificaciones y ampliaciones | Art. 11 <sup>º</sup> . El CAA habilita el inicio de trabajos de instalación o modificación.                                                                                                                             | Capítulo V- De las Modificaciones y Ampliaciones                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|                                                    |                                                                                                                                                                                                                         | Art. 57 <sup>º</sup> . Establecimientos que deseen realizar ampliaciones, modificaciones o cambios, previo al inicio de las mismas, deben gestionar un nuevo CAA. Deben recategorizarse, presentando en el Municipio un nuevo Formulario Base de Categorización que contemple las modificaciones, ampliaciones o cambios. Art. 58 <sup>º</sup> . El Municipio remite a la Autoridad de Aplicación, la documentación para que recategorice. Si es de Primera y Segunda categoría se devuelven al Municipio. Si es de Tercera, quedan en la Autoridad de Aplicación. | La Ley establece, en su Art. 11 <sup>º</sup> , que obtenido el CAA pueden iniciarse trabajos de instalación, y modificación, pero no determina que debe recategorizarse. En cambio en el Decreto, las modificaciones o ampliaciones implican una recategorización y la gestión del nuevo CAA. |
| Coparticipación de las Multas                      | Capítulo V- De los Recursos<br>Art. 24 <sup>º</sup> . Los Municipios participan del 50 % de las infracciones verificadas por sus autoridades y del total de las aplicadas por Delegación de la Autoridad de Aplicación. |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|                                                    |                                                                                                                                                                                                                         | Art. 25 <sup>º</sup> . La Tasa Especial por habilitación sanitaria para establecimientos de Tercera categoría, van a Cuenta especial en la Autoridad de Aplicación y serán aplicados al equipamiento. Los fondos por multas se destinarán a Rentas Generales.                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | El Decreto no reglamenta el manejo de los recursos económicos derivados de las infracciones. Se podría establecer el mecanismo (con su periodicidad) por el cual el Municipio reciba los fondos derivados de las infracciones verificadas.                                                    |
| Destino de Tasas y Multas                          |                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | No está establecido el destino de las tasas y multas en el caso de que exista un convenio de delegación para establecimientos de Tercera categoría (Bahía Blanca y Avellaneda).                                                                                                               |

|                                      |                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|--------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Autoridad de Aplicación y Delegación | Capítulo VI - Autoridad de Aplicación                                                                                                                             | Título V - De la Autoridad de Aplicación. Capítulo I - Designación                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | El Art. 26 de la Ley permite la delegación de tareas de control de los establecimientos de Primera y Segunda categoría, pero no especifica que la misma sea por convenio. Aunque se entiende que esa sería la única manera de hacerlo, por tratarse el Municipio de otra jurisdicción no subordinada jerárquica ni jurídicamente.                                                                                                                                                                          |
|                                      | Art. 26º. La fija el Poder Ejecutivo. Coordina con los municipios las tareas de control, las que puede delegar totalmente en caso de Primera y Segunda categoría. | Art. 75º. Es la Secretaría de Política Ambiental (hoy OPDS). Art. 76º. La Autoridad de Aplicación puede celebrar convenios con organismos nacionales, provinciales y municipales para coordinar o resolver cuestiones de competencia.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|                                      |                                                                                                                                                                   | Capítulo II - Fiscalización                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|                                      |                                                                                                                                                                   | Art. 77º. La Autoridad de Aplicación puede avocarse a tareas delegadas en los Municipios (inc. c) e implementar tareas conjuntas con los Municipios (inc. d).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Sanciones y reincidencias            |                                                                                                                                                                   | Capítulo III - Delegación y coordinación con los Municipios.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|                                      | Art. 22º. La Autoridad de Aplicación puede delegar a los Municipios el juzgamiento de infracciones de establecimientos de Primera y Segunda categoría.            | Art. 78º. La Autoridad de Aplicación puede delegar en los Municipios, mediante convenio, el control de establecimientos de Primera categoría. Para Segunda y Tercera, según la capacidad operativa de cada Municipio (2º. delegación total o parcial; 3º. solo parcial). Art. 79º. Demostración de la capacidad operativa del Municipio (inspectores y profesionales; laboratorio propio; dependencia específica municipal y presupuesto suficiente). Art. 82º. Enumera las atribuciones de los agentes o funcionarios municipales, según categoría y convenio de delegación para la fiscalización de establecimientos. Art. 90º. La delegación de fiscalización a los Municipios implica que pueden juzgar las infracciones. Menos en los casos de Tercera categoría donde solo recepciona las denuncias y las comunica a la Autoridad de Aplicación para que intervenga. | El Art. 22º de la Ley permite la delegación de juzgamiento de infracciones de los establecimientos de Primera y Segunda categoría, pero no especifica que la misma sea por convenio. Aunque se entiende que esa sería la única manera de hacerlo, por tratarse el Municipio de otra jurisdicción no subordinada jerárquica ni jurídicamente. Además la reglamentación, establece requisitos muy exigentes (laboratorio propio) e indeterminados (cuerpo mínimo de inspectores) para la firma del convenio. |
| Sanciones y reincidencias            | Capítulo IV - Sanciones                                                                                                                                           | Título VI - Procedimiento Sancionatorio. Capítulo I - De las Sanciones                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|                                      | Art. 17º. Establece las sanciones. Art. 18º. El Decreto clasificará las infracciones y graduará las sanciones.                                                    | Art. 86º. Califica las infracciones en: muy leves, leves, medias, graves y muy graves. Art. 87º. Establece las sanciones: apercibimiento; multa; clausura (temporal o definitiva, parcial o total); revocación del CAA y suspensión o baja de los registros. Art. 88º. Define a los infractores reincidentes. Art. 91º. El registro de sanciones y reincidencias es llevado por la Autoridad de Aplicación y los Municipios que fiscalizan. Los Municipios deben comunicar, a los 10 días de haber quedado firmes, las sanciones que impusieron.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |

|                                |                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|--------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                |                                                                                                                                                                                        | Capítulo II - De las Medidas Cautelares                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Clausura preventiva temporaria | Art. 20º. La establece si el establecimiento no tiene CAA. Art. 21º. La puede aplicar personal municipal o provincial facultado para ello. Se recurre ante la Autoridad de Aplicación. | Art. 93º. Los Municipios pueden clausurar los establecimientos cuya fiscalización tenga delegada. Por excepción y ante riesgo extremo podrá realizarse con la autorización del Intendente, notificando en 48 horas a la Autoridad de Aplicación. La Autoridad de Aplicación o Municipio (con convenio) tiene tres días para convalidarlo. Art. 94º. El interesado tiene 3 días para recurrir la decisión ante la autoridad que convalidó la clausura. La Autoridad tiene 10 días para resolver el recurso. |

Fuente: Elaboración propia

**Tabla 1.** Análisis Comparativo de la Normativa de Radicación Industrial.

**Table 1.** Comparative analysis of industrial filing policy

### Resolución N° 223/96

Esta resolución está relacionada con el Capítulo V - Expedición del Certificado de Aptitud Ambiental y con los Capítulos II - Fiscalización y III - Delegación y Coordinación con los Municipios del Título V - De la Autoridad de Aplicación, del Decreto N° 1741/96. Específicamente, con el Art. 28º de dicho Decreto que establece que los Municipios pueden expedir el Certificado de Aptitud Ambiental (CAA) a los establecimientos de Primera categoría y a los de Segunda previa celebración de convenio con la Autoridad de Aplicación y con el Art. 32º que establece que quién otorga el CAA debe verificar el funcionamiento del establecimiento.

Atento a que la facultad de los Municipios para expedir el CAA está relacionada con su capacidad para controlar las actividades de los establecimientos industriales, el Art. 79º del Decreto N° 1741/96 establece los requisitos para que la facultad de fiscalización le sea delegada. Por ello, dicha Resolución establece que los Municipios

deberán presentar ante la Secretaría de Política Ambiental (hoy OPDS) dichos requisitos.

Por su parte, el Art. 2º de la Resolución establece la documentación que deben presentar los municipios para celebrar un convenio para la emisión del CAA de establecimientos de Segunda categoría (padrón de establecimientos industriales, organigrama municipal con descripción especial de la estructura a cargo de la habilitación y su vinculación con el área de medioambiente, lista del personal técnico-administrativo y profesional del área de habilitación de industrias, y acreditar la capacidad operativa según Art. 79º del Decreto N° 1741/96).

Por último, la Resolución insta que se evaluará la documentación presentada y si está acreditada la capacidad del Municipio para realizar la actividad fiscalizadora, se celebrará el convenio. Cabe destacar, que si el Municipio no logra la capacidad requerida, esto puede reverse en cualquier oportunidad siempre que acredite el mejoramiento de sus condiciones.

## METODOLOGÍA

### Clasificación de los municipios según su desarrollo industrial

La Ley N° 11459 establece que los Municipios pueden otorgar el CAA (Art. 3°) y que la Autoridad de Aplicación (OPDS) puede delegar en ellos, las tareas de contralor (Art. 26°) y juzgamiento (Art.° 22) de los establecimientos de Primera y Segunda categoría; sin mencionar la necesidad de un convenio.

En su Decreto Reglamentario, se determina que los Municipios deben realizar un convenio con la OPDS para expedir el CAA en establecimientos de Primera y Segunda categoría (Arts. 13° y 28°).

También necesitan convenio para realizar el contralor en los establecimientos de Primera categoría y según su capacidad operativa,

en los de Segunda categoría (mediante delegación total o parcial) y en los de Tercera (solo por delegación parcial) (Art. 78°).

Cabe agregar, que la delegación de facultades de fiscalización a los Municipios, implica que pueden juzgar las infracciones. Salvo las infracciones de los establecimientos de Tercera categoría, donde los Municipios solo reciben las denuncias y las comunican a la Autoridad de Aplicación (Art. 90°).

En virtud de este análisis normativo, podemos clasificar a los 135 Municipios en tres niveles:

- A. Los que poseen convenio.
- B. Los que no lo poseen pero deberían tener facultades delegadas.
- C. Los que sería estratégicos que contaran con esas facultades.

A continuación, se muestra en la Tabla 2, el listado de Municipios que tienen facultades delegadas por el OPDS (A), para las categorías 2° y 3°.

| Municipio           | Categoría de los Establecimientos |
|---------------------|-----------------------------------|
| Avelaneda           | 2° y 3°                           |
| Bahía Blanca        | 2° y 3°                           |
| Campana             | 2°                                |
| Gral. Pueyrredón    | 2°                                |
| La Matanza          | 2°                                |
| Malvinas Argentinas | 2°                                |
| Moreno              | 2°                                |
| Olavarría           | 2°                                |
| Pilar               | 2°                                |
| Quilmes             | 2°                                |
| San Miguel          | 2°                                |
| San Nicolás         | 2°                                |
| Tigre               | 2°                                |
| Tres de Febrero     | 2°                                |
| Vicente López       | 2°                                |

Fuente: Elaboración propia en base a información suministrada por el OPDS.

**Tabla 2.** Municipios con Convenios de Delegación de Facultades con el OPDS (A).

**Table 2.** Agreements between municipalities and the OPDS on power delegation (A)

De este listado surge que de los 135 Municipios que posee la Provincia de Buenos Aires, solo 15 tienen convenio para los establecimientos de Segunda categoría y 2 para Tercera (Avellaneda y Bahía Blanca).

Solo el 11% del total de Municipios se encuentran conveniados y dentro de ellos

no se encuentran algunos de importancia industrial relativa, como por ejemplo la Municipalidad de San Martín.

Por lo tanto, presentamos en la Tabla 3, un listado de Municipios que entendemos que sería conveniente que cuenten con facultades delegadas por el OPDS (B).

| Municipio          | Categoría de los Establecimientos          |
|--------------------|--------------------------------------------|
| Ensenada           | Grupo 1 - Mayor industrialización          |
| Gral. San Martín   |                                            |
| Lanús              |                                            |
| Lomas de Zamora    |                                            |
| Merlo              |                                            |
| Morón              |                                            |
| San Isidro         |                                            |
| Almirante Brown    | Grupo 2 - Desarrollo Industrial Intermedio |
| Escobar            |                                            |
| Esteban Echeverría |                                            |
| Florencio Varela   |                                            |
| Gral. Rodríguez    |                                            |
| Hurlingham         |                                            |
| Ituzaingó          |                                            |
| José C. Paz        |                                            |
| Junín              |                                            |
| La Plata           |                                            |
| San Fernando       |                                            |
| Zárate             |                                            |

Fuente: Elaboración propia.

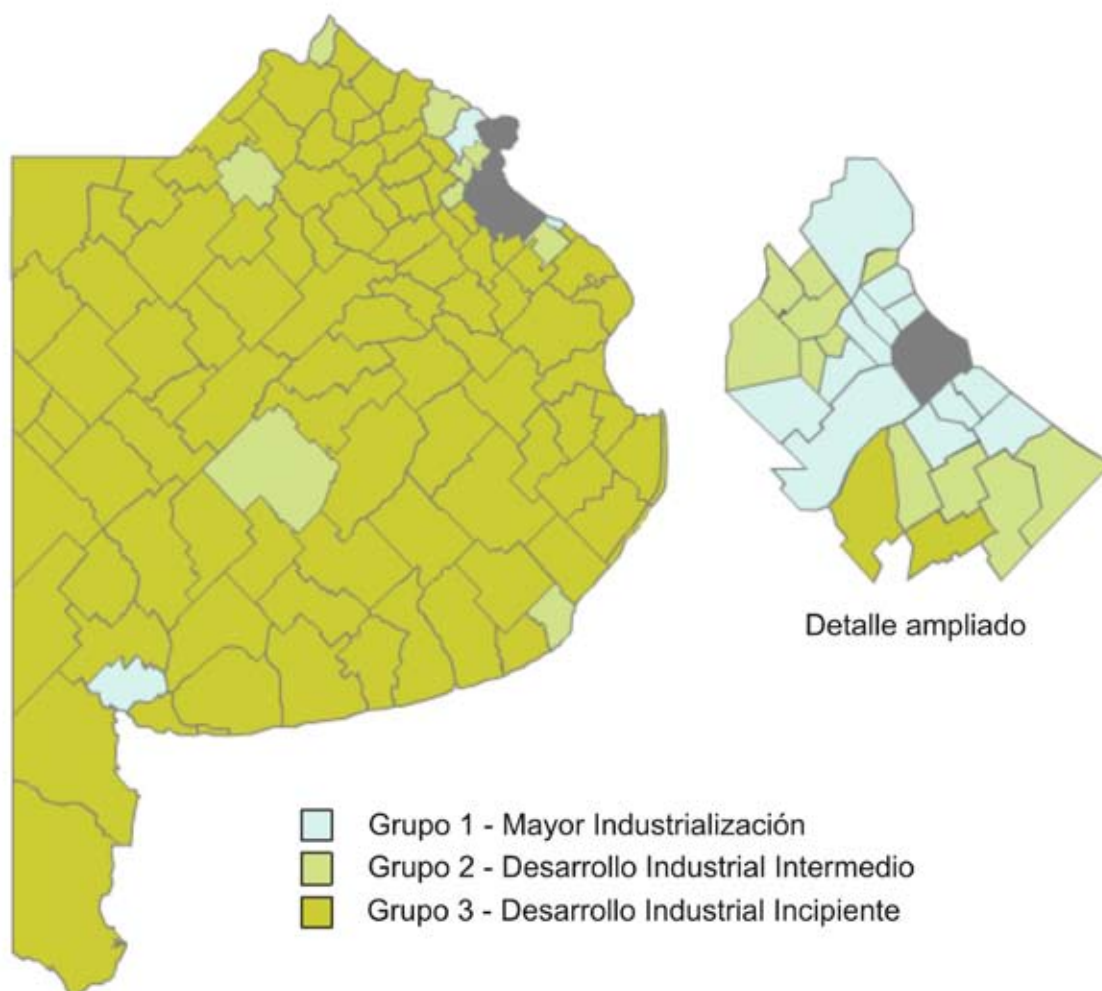
**Tabla 3.** Municipios que deberían contar con Convenio de Delegación de Facultades del OPDS (B).

**Table 3.** Municipalities that should agree with the OPDS on power delegation (B)

Sostenemos, sin embargo, que no es necesario delegar dichas facultades en todos los Municipios, ya que algunos no tienen industrias o poseen muy pocas que justifiquen el sostenimiento de una estructura propia (Observatorio PyMIs, 2000). Creemos importante focalizar la delegación en aquellos Municipios que posean un claro perfil productivo industrial.

En la Figura 1, pueden observarse, en el mapa de la Provincia de Buenos Aires, los diferentes grupos de Municipios con el nivel de desarrollo industrial respectivo.

Asimismo, sustentamos la delegación como una herramienta estratégica fomentar la radicación de industria en algunos Municipios que cuentan con potencial para convertirse en un polo de desarrollo industrial regional (Buch, 1997).



Fuente: Ministerio de la Producción, Ciencia y Tecnología. Provincia de Buenos Aires.

**Figura 1.** Mapa de la Provincia de Buenos Aires con grupos de Municipios según nivel de desarrollo industrial.

**Figure 1.** Buenos Aires Province map showing municipalities grouped according to their industrial development.

Para ello, se utilizamos tres variables: ubicación geográfica, cantidad de población y nivel de instalación de nuevas industrias. Con este criterio, presentamos en la Tabla 4, los Municipios que consideramos estratégicos que cuenten con convenio de facultades del OPDS.

## RESULTADOS

### Ventajas y obstáculos de la delegación de facultades del OPDS a los municipios

Para analizar este aspecto, tomaremos un enfoque que contemple la visión de cada uno de los actores (OPDS y Municipios), que

| Municipio      | Población* | Superficie (Km <sup>2</sup> ) | Nuevas Industrias Anuales** |
|----------------|------------|-------------------------------|-----------------------------|
| Chivilcoy      | 52938      | 2057,09                       | 9                           |
| Coronel Suárez | 40264      | 6006,83                       | 5                           |
| Luján          | 67266      | 777,13                        | 40                          |
| Necochea       | 65459      | 4791,57                       | 22                          |
| Nueve de Julio | 45998      | 4284,05                       | 3                           |
| Pergamino      | 92895      | 3010,19                       | 16                          |
| Tandil         | 123343     | 4836,53                       | 28                          |
| Tres Arroyos   | 45.986     | 5962,88                       | 9                           |

Fuente: Elaboración propia. \*INDEC (2001). \*\* En base a ingreso de Expedientes Municipales de Solicitud de Categorización (OPDS, 2007).

**Tabla 4.** Municipios considerados estratégicos para la firma de Convenio de Delegación de Facultades del OPDS (C).

**Table 4.** Municipalities considered strategic for signing the agreement with the OPDS on power delegation (C)

sinetizamos en la Tabla 5, donde se ordenan las ventajas y obstáculos de la delegación de facultades del OPDS a los Municipios.

## DISCUSIÓN

El presente trabajo plantea dos propuestas a ser discutidas a la luz de su posible implementación:

A. Fortalecimiento de la delegación de facultades del OPDS a los Municipios

B. Descentralización del OPDS en el marco del Programa de Regionalización Provincial.

Ambas propuestas, pueden converger, pudiendo capitalizarse los beneficios que cada una puede aportar al desarrollo productivo municipal, regional y provincial.

### Fortalecimiento de la delegación de facultades del OPDS a los Municipios

En virtud de todo lo analizado anteriormente, sostenemos que es fundamental realizar acciones con el fin de continuar la delegación de facultades del OPDS a los Municipios.

Desde el punto de vista normativo, no existen obstáculos para una delegación directa a los Municipios, pero el Decreto N° 1.741/96 establece que debe realizarse a través de un convenio y fija exigencias que corresponderían que sean revisadas.

Asimismo, creemos importante focalizar en acciones que promuevan la delegación en Municipios con un alto e intermedio desarrollo industrial. También deberían tenerse en cuenta, aquellos Municipios que pueden ser estratégicos por su población, superficie, ubicación geográfica y crecimiento industrial.

Para lograr este objetivo de fortalecer la delegación de facultades del OPDS a los

|            |            | OPDS                                                                                                                                                                                                                                                                     | Municipios                                                                                                                                                                                                       |
|------------|------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ventajas   | Operativas | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Menor volumen de trabajo en la expedición del CAA y en las tareas de contralor.</li> <li>▪ Desburocratización interna por reducción de expedientes.</li> <li>▪ Disminución en los plazos de todas las tramitaciones.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Los plazos de cada trámite dejan de depender del OPDS.</li> <li>▪ Mejores posibilidades para incorporar personal calificado.</li> </ul>                                 |
|            | Legales    | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Menor responsabilidad en el control de las industrias y el medioambiente.</li> </ul>                                                                                                                                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mayor control sobre sus industrias.</li> <li>▪ Mayor capacidad para proteger el medioambiente local.</li> </ul>                                                         |
|            | Económicas | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reducción de los costos operativos en las tareas de contralor.</li> <li>▪ Menor necesidad de personal propio.</li> </ul>                                                                                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Más recaudación por infracciones industriales.</li> <li>▪ Recursos extras para el sostenimiento de las estructuras propias.</li> </ul>                                  |
| Obstáculos | Operativas | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Baja incidencia directa en las acciones derivadas de la política ambiental.</li> </ul>                                                                                                                                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Necesidad de contar con personal calificado.</li> <li>▪ No poseer capacidad operativa para el ejercicio de las facultades delegadas (en algunos Municipios).</li> </ul> |
|            | Legales    | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Restricciones que establece la reglamentación vigente. Por ejemplo: las delegaciones solo pueden hacerse mediante convenio.</li> </ul>                                                                                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Imposibilidad de dar cumplimiento a todos los requisitos exigidos para demostrar su capacidad operativa.</li> </ul>                                                     |
|            | Económicas | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reducción de los ingresos por multas.</li> <li>▪ Posible impacto salarial por disminución de viáticos.</li> </ul>                                                                                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Imposibilidad de asumir los costos de instalación de un laboratorio para la realización de análisis ambientales.</li> </ul>                                             |

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 5.** Ventajas y obstáculos de la delegación de facultades del OPDS a los Municipios.

**Table 5.** Benefits and barriers in delegating OPDS power to municipalities

Municipios, sería necesario considerar las inconvenientes y beneficios que ella conlleva para ambos actores. Cada uno debería comprender y superar los obstáculos y aprovechar las ventajas que la delegación de facultades puede otorgarles (Tabla 5).

Como objetivo fundamental, se procura por un lado, que los Municipios puedan capitalizar su cercanía con el territorio, la

industria y la población local, y por el otro, que el OPDS, pueda dedicarse a las tareas de diseño y coordinación de las políticas ambientales, desde una perspectiva integral regional y provincial.

En este marco de ideas, proponemos algunas acciones que permitirían fortalecer la delegación de facultades del OPDS a los Municipios:

- Determinar los Municipios de alto e intermedio desarrollo industrial y los Municipios con potencialidad estratégica productiva industrial, para focalizar en ellos las futuras delegaciones.
- De la misma manera, priorizar a los Municipios que posean en su territorio o cercanías, polos tecnológicos, centros de investigación científica y tecnológica y/o UU.NN. dedicadas a la industria.
- Realizar tareas de comunicación y sensibilización a los Municipios, sobre los beneficios derivados del control industrial y ambiental local.

### **Descentralización del OPDS en el marco del Programa de Regionalización Provincial**

En principio, tenemos que el Programa de Regionalización impulsado por el Señor Gobernador, plantea entre sus objetivos estratégicos: lograr un desarrollo territorial armónico e implantar una nueva institucionalidad, cerca de la gente.

Uno de los pilares fundamentales del Plan Estratégico Provincial es el Desarrollo Productivo, que implica el fomento de actividades productivas generadoras de mano de obra, el apoyo a proyectos innovadores y el desarrollo científico y tecnológico.

En este sentido, se plantea la regionalización como una herramienta para instalar este pilar. A partir de ella, se busca un cambio de paradigma para enfocar el Estado hacia la gente, a partir de:

- Regionalización/Descentralización: la escala óptima, la integralidad de las políticas ambientales.
- Autonomías Municipales: la cercanía a los problemas, la participación ciudadana, más competencias y más recursos.

- Revolución Tecnológica: información, conexión, simplificación, control, modernización.

- Reestructuración Administrativa: funciones estratégicas y operativas.

Por otro lado, a partir de la creación de regiones, se intenta construir una Provincia homogénea, maximizar el crecimiento económico y el desarrollo social, y distribuir equitativamente el desarrollo económico en todo el territorio provincial.

Las regiones en este enfoque, tienen como propósito el despliegue y fortalecimiento de nuevos polos de desarrollo económico y social, ser centros de atracción poblacional y de actividades administrativas, económicas y culturales.

La implementación de la Regionalización Provincial, permitirá principalmente:

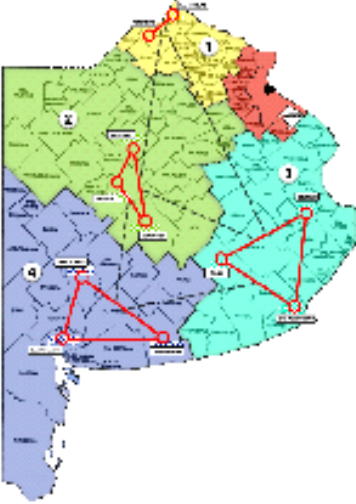
- Fortalecer el rol del Estado a nivel local y regional en las áreas sociales, de seguridad, educación, salud, desarrollo productivo, controles estratégicos.
- Mejorar las capacidades de las instituciones públicas para ejecutar políticas y programas y fortalecer la coordinación intra e inter gubernamental con la creación de las unidades transversales.
- Obtener calidad, eficiencia, igualdad, participación y desburocratización.
- Adaptar estilos de gestión, contenidos y modalidades institucionales a las realidades locales.
- Conseguir mayor autonomía de decisiones de gestión y uso recursos en las instancias locales y regionales, subordinado a políticas marco provinciales.

Dentro de este Programa de Regionalización, los actuales Ministerios y Organismos Autárquicos conservarán las funciones de planificación, diseño y supervisión de las políticas, adoptando un posicionamiento estratégico.

En este marco, es que entendemos que la

descentralización del OPDS, podría contribuir a una regionalización que incentive el desarrollo regional de la Provincia y la descompresión social del conurbano.

Es por ello, es que proponemos una descentralización del OPDS en 9 Oficinas Regionales (OR), en línea con las regiones establecidas en el Plan de Regionalización (Tabla 6).

| Regiones establecidas en el Plan de Regionalización Provincial                      |     |                         |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-----|-------------------------|
|   | Ref | Región                  |
|                                                                                     |     | Población* (habitantes) |
|                                                                                     |     |                         |
|                                                                                     |     |                         |
|                                                                                     |     |                         |
|                                                                                     |     |                         |
|                                                                                     |     |                         |
|  | Ref | Región                  |
|                                                                                     |     | Población* (habitantes) |
|                                                                                     |     |                         |
|                                                                                     |     |                         |
|                                                                                     |     |                         |
|                                                                                     |     |                         |

Fuente: Plan de Regionalización (PBA, 2011) \*Censo 2010.

**Tabla 6.** Regiones establecidas en el Plan de Regionalización Provincial.

**Table 6.** Regions established in the provincial regionalization plan.

Paralelamente a este Plan Provincial, internamente, el OPDS impulsa un proyecto de descentralización interna, para que las actuales Unidades de Respuesta Rápida

(URR) se transformen en sus Delegaciones. A continuación, en la Tabla 7, se detallan los Municipios con URR.

| Municipios con Unidades de Respuesta Rápida (URR) del OPDS                 |
|----------------------------------------------------------------------------|
| Bahía Blanca                                                               |
| Campana                                                                    |
| Gral. Pueyrredón                                                           |
| Lanús                                                                      |
| Moreno                                                                     |
| San Fernando                                                               |
| San Nicolás                                                                |
| Tandil                                                                     |
| La Matanza                                                                 |
| Fuente: Elaboración propia en base a información suministrada por el OPDS. |

**Tabla 7.** Municipios con Unidades de Respuesta Rápida (URR) del OPDS.

**Table 7.** Municipalities with OPDS rapid response units (RRU)

Ahora bien, estas futuras delegaciones del OPDS, podrían favorecer la coordinación con los Municipios, cuenten o no con facultades delegadas. Pero, a la vez, esto podría transformarse en un obstáculo para la delegación de facultades a los Municipios, ya que evidenciaría la voluntad del OPDS de no desprenderse de sus competencias sino de acercarse institucionalmente al territorio.

Sin embargo, siempre es positiva toda acción de acercamiento de los organismos provinciales a la sociedad, en línea con la voluntad política del Señor Gobernador de descentralizar algunos Ministerios a partir del Programa de Regionalización. Pero, el criterio de división territorial propuesta por el OPDS, no es coherente con el Programa Provincial.

Por eso, nuestra propuesta, plantea que la descentralización del OPDS se aliñe con las regiones establecidas a nivel provincial.

Asimismo, las Oficinas Regionales del OPDS que se proponen, coordinarían las acciones de categorización, habilitación y fiscalización de industrias con los Municipios de la Región.

Estas Oficinas Regionales, también contribuirían a instalar el nuevo modelo de gestión que se propone desde la Provincia, basado en:

- Planificación estratégica y ejecución descentralizada, participación ciudadana.
- Regionalización armónica.
- Ejecución de políticas sectoriales integradas y coordinadas en el territorio.
- Ministerios centrales estratégicos y Regiones con competencias operativas.

Por su parte, las Oficinas Regionales que se proponen, en línea con lo establecido en el Programa de Regionalización, tendrán diversos objetivos.

Por un lado, las OR del Interior deberían aplicar políticas de desarrollo regionales (Bocos et al., 2010), liberar las potencialidades productivas y creativas locales, y fomentar el asentamiento poblacional. Todo ello, a partir del desarrollo productivo, con fomento del comercio internacional, del desarrollo de industrias de pertenencia, explotando las ventajas relativas, estáticas y dinámicas y del desarrollo de inversiones en infraestructura básica.

Mientras que las OR del Conurbano, apuntarían a cerrar la brecha de desigualdad a nivel social, contener el crecimiento poblacional, y facilitar soluciones superadoras para el tema seguridad. Ello a partir de búsqueda de soluciones en el marco del área metropolitana y de inversiones para el desarrollo social.

Entonces, concebimos la región como una escala local ampliada en el territorio (Del Giorgio Solfa, 2000), que desconoce los límites geográficos y políticos de localidades, municipios en la Provincia.

Por ello proponemos como eje estratégico para el desarrollo productivo regional, la creación en cada región de estas OR, con la capacidad necesaria para contribuir a hacer frente a los desafíos que requieren los cambios estructurales medioambientales (Alburquerque, 1999; Narodowski, 2007).

### **Integración de propuestas: Delegación de facultades y descentralización del OPDS**

Teniendo en cuenta las dos propuestas anteriormente estudiadas, sostenemos que ambas se pueden dar de forma paralela, debiendo confluir en un futuro próximo.

Creemos que, mientras por un lado los municipios deberían obtener mayores facultades en materia ambiental y la OPDS

tendría que delegar en ellos las acciones de categorización, expedición del CAA, fiscalización y aplicación de sanciones; por el otro, se va a producir la regionalización de la Provincia y en ese marco, la descentralización del OPDS como organismo autárquico provincial.

Por ello, es fundamental la coordinación entre OPDS y Municipios de los procesos que lleven adelante ambas propuestas, para que no surjan contradicciones, sean armónicos y coherentes entre sí y con el Proyecto Provincial.

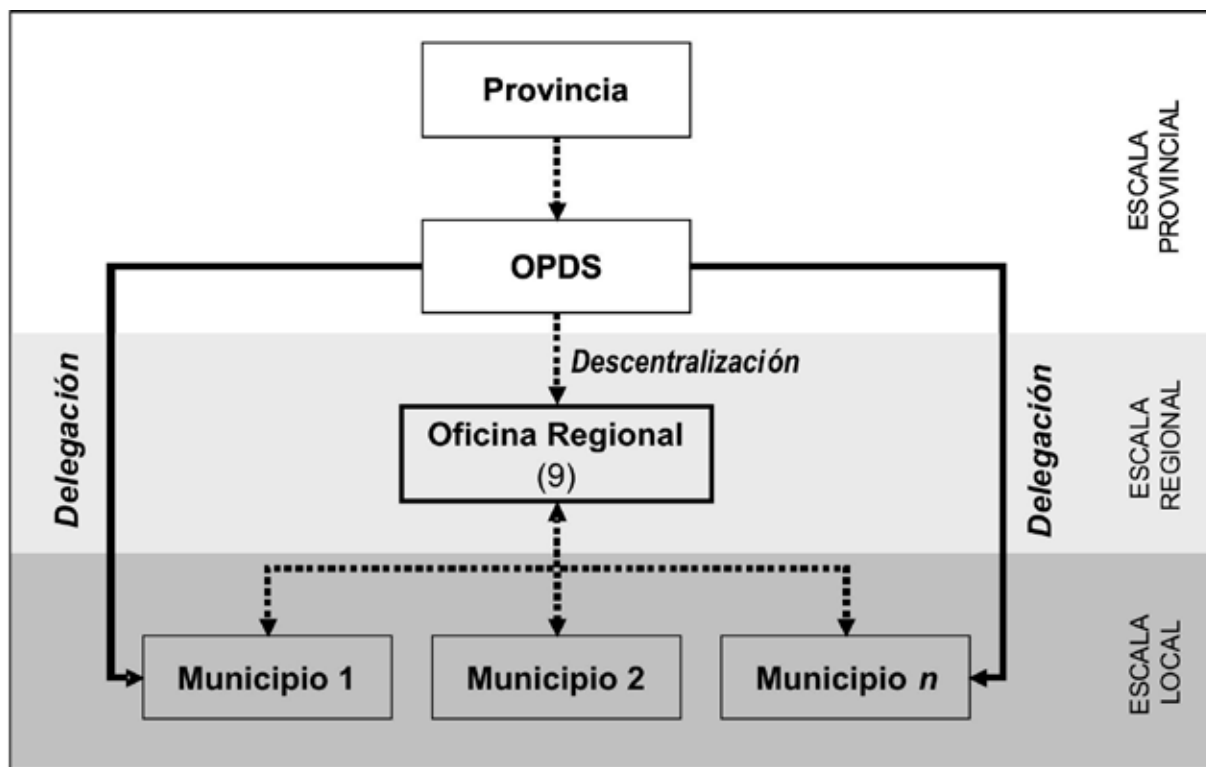
Es imprescindible concebir a ambas propuestas como compatibles y complementarias, ya que ninguno de los actores perdería "poder", si no que fortalecería su verdadero rol. El OPDS, al delegar acciones en los Municipios, profundizaría su papel de órgano rector (y regulador) en materia medioambiental. Por su parte, los Municipios, podrían ejercer la función de contralor y protector del medioambiente local de manera más eficiente. Ambos podrían beneficiarse por la sinergia emanada de la coordinación eficaz de sus acciones.

Si bien en un análisis segmentado, pareciera que la delegación y descentralización serían procesos contrarios e incompatibles, desde la perspectiva territorial, los Municipios tendrían en las OR del OPDS, a un interlocutor cercano, al margen de las acciones que por delegación puedan realizar.

Para una mejor comprensión del modelo de integración de ambas propuestas, agregamos seguidamente la Figura 2, a modo explicativo.

## **CONCLUSIONES**

Como entendemos que el desarrollo sustentable debe proyectarse en el mediano y largo plazo, es que definimos distintas



Fuente: Elaboración propia.

**Figura 2.** Esquema de integración de propuestas.

**Figure 2.** Integral proposal scheme

propuestas para alcanzar el desarrollo productivo municipal, regional y provincial.

Creemos, que la combinación de estas propuestas (delegación y descentralización), colaborará con el desarrollo productivo y medioambiental de cada región y de la Provincia en su conjunto.

Para lograr el Desarrollo Productivo Provincial, consideramos importante adoptar la escala local, como ámbito adecuado para promover el desarrollo endógeno. Pero, desde la perspectiva del desarrollo endógeno, reconocemos la importancia del territorio para la transformación social y productiva en base a los recursos humanos, institucionales, económicos y culturales que concentra (Boisier, 2001; Del Giorgio Solfa & Giroto, 2009).

Cabe agregar, que el desarrollo productivo, depende de la capacidad que posea la comunidad organizada en el territorio para capitalizar las distintas potencialidades que emerjan del entorno local, regional, provincial, nacional e internacional y para adaptarse, atenuar o revertir las externalidades negativas (Boisier, 2001).

Estas capacidades, dependerán de la sinergia que exista entre los elementos productivos, políticos, institucionales, sociales y culturales, y de las posibilidades de retener y reinvertir los excedentes económicos en la región.

Para aumentar estas capacidades, es que planteamos propuestas tendientes al fortalecimiento de las instituciones (Municipios, Región y Provincia), a partir

del impulso de los procesos de delegación y descentralización.

Por último, nuestra visión entiende que el desarrollo productivo debe ser analizado como un problema de redes y relaciones en el territorio que lo comprende (Narodowski, 2007). Y en este mismo sentido, es que proponemos un modelo de Oficinas Regionales, que junto a los Municipios, funcione como organizador y activador industrial regional.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alburquerque F. 1999. Cambio estructural, globalización y desarrollo económico local. *Revista Comercio Exterior* (México DF), 49 (8): 696-702
- Bianchi P. 1999. *Le politiche industriali dell'Unione europea*. Editorial Il Mulino, Bologna, Italia: 323 p
- Bocos AE, Del Giorgio Solfa F & Lagunas FE. 2010. Diseñadores Industriales: del capricho por la praxis a la institucionalización - Colegios Profesionales, Políticas Industriales y Proyecto Nacional en el Desarrollo [Ponencia]. *CD III Jornadas Nacionales de Diseño para el Desarrollo Local*, Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza, Argentina. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/3828>
- Boisier S. 2001. Desarrollo (Local): ¿De qué estamos hablando? P 49-99 En: Madoery O & Vázquez Barquero A (ed), *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local*. Homo Sapiens, Rosario, Argentina
- Borregaard N & Dufey A. 2005. Desafiando preconcepciones sobre el comercio de productos sustentables. Hacia unos mayores beneficios para los países en desarrollo. Documento de Discusión Número 1 de Mercados Sustentables, Santiago de Chile, Chile. <http://pubs.iiied.org/pdfs/15500SIIED.pdf>
- Buch T. 1997. *El tecnoscopio*. Editorial Aique, Buenos Aires, Argentina: 502 p
- Del Giorgio Solfa F & Girotto LM. 2009. Improvement and growth of local productive systems through identity, self-sufficiency and Municipal Development Fora [Ponencia]. *CD International Conference on Territorial Intelligence*, Salerno, Italia. <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00533919/en>
- Del Giorgio Solfa F & Lasala AI. 2010. La incorporación de metodologías de diseño y desarrollo sustentable en los sistemas productivos regionales a partir del Parque Científico y Tecnológico Medioambiental [Ponencia]. *CD III Jornadas Nacionales de Diseño para el Desarrollo Local*, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/3827>
- Del Giorgio Solfa F. 2000. La Integración Regional y la Revalorización Local como Estrategia de Crecimiento Científico y Económico. Concurso MercoPREMIO, Gabinete del MERCOSUL, Gobierno del Estado de Río Grande do Sul y la Asociación de Universidades Grupo Montevideo. <http://sedici.unlp.edu.ar/ARG-UNLP-DIS-0000001839/11917.pdf>

- Del Giorgio Solfa F. 2012. Cohesión social: clave de los entornos innovadores ciudadanos para el desarrollo local evolucionado [Ponencia]. *CD XI Seminario de RedMuni - "Repensando la Agenda Local"*, Florencio Varela, Argentina.  
<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/24724>
- Donato VN. 2000. *Evolución y Situación Actual de las Pequeñas y Medianas Industrias Argentinas 1995-2000*. Editorial Observatorio Permanente de las PyMIs Argentinas. Instituto para el Desarrollo Industrial de la Unión Industrial Argentina y la Universidad de Bologna, Buenos Aires, Argentina: 48 p
- Jáuregui Lorda H. 2006. *Sociedad y Entropía*. Editorial Centro de Estudiantes de ingeniería de La Plata, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina: 206 p
- Leff E. 2000. Tiempos de Sustentabilidad. *Ambiente & Sociedade*, 3 (6/7): 5-13  
<http://www.scielo.br/pdf/asoc/n6-7/20424.pdf>
- Leff E. 2009. La Esperanza de un Futuro Sustentable. *Transatlántica de educación*, 6 (9): 94-103  
<http://www.educacion.gob.es/exterior/mx/es/transatlantica/Transatlantica09.pdf>
- Maldonado T. 1999. *Hacia una racionalidad ecológica*. Editorial Infinito, Buenos Aires, Argentina: 92 p
- Narodowski P. 2007. *La Argentina pasiva: desarrollo, subjetividad, instituciones, más allá de la modernidad*. Editorial Prometeo, Buenos Aires, Argentina: 304 p
- OPDS (Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible). 2007. *Informe estadístico de ingreso de expedientes y caratulaciones*, Documento de trabajo interno elaborado por la Mesa General de Entradas y Archivo del OPDS, La Plata, Argentina.
- Perón J. 2007. *Modelo argentino para el proyecto nacional*. Edición literaria a cargo de Oscar Castellucci, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, Argentina: 379 p
- PBA (Provincia de Buenos Aires). 2011. *Plan de Regionalización. Un Estado Inteligente para la Provincia del Futuro*. La Plata, Argentina: 107 p

- SAyDS (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable). 2007. *Documento: Política Nacional en Producción Limpia*. Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación, División de Naciones Unidas para el Desarrollo Sustentable, Buenos Aires: 14 p
- Varsavsky O. 1971. *Proyectos Nacionales. Planeamiento y estudios de viabilidad, Colección ciencia desarrollo e ideología*. Editorial Periferia, Buenos Aires, Argentina: 332 p