

## **Curso**

# **Herramientas ambientales de la Cadena Agroalimentaria**

---

## **Modulo I**

### **Presentación Institucional**

## Índice

<b>1. INTRODUCCIÓN: LA GESTIÓN AMBIENTAL EN EL ESTADO.....</b>	<b>3</b>
<b>1.1. Importancia en la definición de políticas. ....</b>	<b>3</b>
<b>1.2. La Gestión Ambiental en el SENASA. Marco Institucional .....</b>	<b>4</b>
<b>2. LA PROBLEMÁTICA AMBIENTAL.....</b>	<b>7</b>
<b>2.1. Breve reseña histórica.....</b>	<b>7</b>
<b>2.2. El Desarrollo Sustentable .....</b>	<b>10</b>
<b>3. LA GESTIÓN AMBIENTAL .....</b>	<b>13</b>
<b>3.1. La gestión ambiental en la cadena agroalimentaria.....</b>	<b>15</b>
<b>3.2. Valor Institucional de la Gestión Ambiental del SENASA.....</b>	<b>17</b>
<b>3.3. Oportunidades.....</b>	<b>19</b>
<b>CUESTIONARIO .....</b>	<b>20</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>21</b>

# **1. INTRODUCCIÓN: LA GESTIÓN AMBIENTAL EN EL ESTADO**

## **1.1. Importancia en la definición de políticas.**

Los nuevos desafíos a los que debe enfrentarse la Administración Pública Nacional hacen de la innovación constante una de las principales herramientas de gestión.

Los mecanismos tradicionalmente utilizados para mejorar su desempeño han quedado rezagados en relación con los continuos cambios y exigencias, provenientes tanto de la sociedad como de su propia realidad interna. La Gestión Ambiental en el Estado no escapa a esta realidad que trasciende a toda la Administración.

En este contexto resulta indispensable el diseño de políticas activas que apunten a lograr una eficiente administración y gestión ambiental en el Estado Nacional, favoreciendo así el cumplimiento de las normas y recomendaciones emanadas de la propia administración, hacia una mejor utilización de los recursos del Estado, propender a la mitigación de los impactos ambientales negativos generados por las actividades propias y a la conservación productiva de los sistemas ambientales.

Mejorar la calidad del gobierno es una de las principales vías para generar las condiciones que posibiliten el desarrollo sustentable y equitativo de la Nación. La conducción hacia ese estadio en la Argentina implica la realización de esfuerzos coordinados a través de diversas áreas a lo largo del tiempo. En este sentido, el diseño e implementación de una estrategia de gestión ambiental dentro del SENASA permite completar su modernización, construyendo un Organismo ágil y dinámico, capaz de

adaptarse a los cambios del contexto social, para proveer adecuadamente servicios públicos de calidad a los ciudadanos.

## 1.2. La Gestión Ambiental en el SENASA. Marco Institucional.

El Gobierno Nacional impulsa el desarrollo sustentable. Esta política de Estado integra las dimensiones económica, social y ambiental a partir de valores como la solidaridad social y la preocupación en torno de las implicaciones del deterioro ambiental.

La aplicación de una política ambiental —cuyo objetivo es el desarrollo económico, preservando los recursos naturales y la salud de los ciudadanos—, no es un freno a los proyectos productivos; por el contrario, es considerada como garantía de inclusión social y sustentabilidad.

El Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) asume esta concepción de gestión ambiental con la creación del Departamento de Gestión Ambiental. Esta oficina reconoce como **ejes principales** de su accionar la **prevención de actos que degraden los recursos naturales, la promoción de consensos para el logro de ordenamientos ambientales y la articulación público-privada para la resolución de los conflictos.**

El Departamento de Gestión Ambiental, que depende directamente de la Presidencia del Organismo, permite contar con un ámbito de análisis y operación que fortalece la misión del Servicio. En efecto, a las históricas acciones llevadas a cabo en materia de inocuidad alimentaria, sanidad vegetal y animal se le suma el cuidado del ambiente.

Los objetivos a corto y mediano plazo del área están definidos, entre otros temas, por el estricto cumplimiento de la normativa ambiental de cada jurisdicción donde actúe el SENASA, así como también velar para que las regulaciones y actos administrativos propios no colisionen con aquellas.

A su vez, la incorporación transversal de la gestión ambiental en todas las áreas del SENASA, promueve la capacitación tanto al personal como a los usuarios del Servicio en aquellas cuestiones relacionadas con la temática ambiental y desarrollo sustentable.

También es tarea de esta Unidad la investigación y gestión de pasivos ambientales del Organismo o que han sido "heredados" en las distintas modificaciones institucionales del Servicio.

Con arreglo a este enfoque, el Departamento de Gestión Ambiental incorporó a su agenda de trabajo, como parte de sus objetivos a mediano plazo, el tópico relacionado con el **impacto del cambio climático en la producción agropecuaria y, en particular, en la evolución de las enfermedades animales y las plagas de los vegetales.**

A continuación el desglose de los objetivos del Departamento de Gestión Ambiental del SENASA, cuyo accionar pone énfasis en la planificación estratégica a partir de la articulación de los conceptos de preservación y desarrollo con equidad establecido en la Res 301/12:

- Incorporar al accionar del SENASA la política de Estado de promover el desarrollo sustentable.
- Gestionar los pasivos ambientales del Organismo a partir de la incorporación de la gestión ambiental en sus áreas sustantivas.
- Capacitar al personal propio y a los productores en temas ambientales y de desarrollo sustentable.
- Realizar el análisis de la estrategia institucional y sanitaria a mediano y largo plazo en el contexto del cambio climático global

- Dar cumplimiento a las normativas nacional, provincial y municipal en la materia.
- Fortalecer las capacidades del Organismo generando líneas de acción concordantes con las exigencias internacionales en materia de comercio exterior relacionadas con la preservación del ambiente.

El SENASA es un organismo rector y referente del Estado Nacional en materia de sanidad zoofitosanitaria e inocuidad alimentaria que a través de sus tareas institucionales, la experiencia y capacitación permanente de sus recursos humanos y la presencia territorial regional permite incorporar políticas ambientales activas, promoviendo producciones sustentables con una adecuada protección de los agroecosistemas y sus recursos naturales.

El Plan Estratégico Participativo SENASA estableció como ejes los siguientes valores:

- COMPROMISO SOCIAL
- COMPROMISO DE PREVENCIÓN DEL DETERIORO AMBIENTAL

De esta manera el SENASA estimula la producción agropecuaria con el compromiso de asumir y propiciar conductas ambientales compatibles con el desarrollo económico con equidad, la preservación de los recursos naturales y la salud pública

Es misión del SENASA:

**Desarrollar acciones y ejecutar decisiones vinculadas a la fiscalización y certificación de los productos y subproductos de origen animal y vegetal, sus insumos y residuos agroquímicos así como la prevención, erradicación y control de enfermedades animales, incluyendo las transmisibles al hombre y de las plagas vegetales que afectan a la producción,**

**salvaguardando la sanidad agropecuaria y la salud de las personas.**

## **2. LA PROBLEMÁTICA AMBIENTAL**

### **2.1. Breve reseña histórica**

Desde sus orígenes como especie, las actividades del ser humano han introducido cambios en el ambiente que lo sostiene.

Estas acciones, que en un principio fueron puntuales, han ido aumentando en el tiempo hasta nuestros días tomando un cariz global.

Antes de adentrarse en el tema es necesario recordar, siempre refiriéndonos a la base territorial y ecológica de la humanidad, que el advenimiento de la Revolución Agrícola, hace más de ocho mil años, representó sin duda una gran modificación del ambiente como sustrato. La actividad agrícola y ganadera, al promover la especialización de la flora y de la fauna, ha ido simplificado los ecosistemas haciéndoles perder diversidad, resiliencia, capacidad de adaptación, entre algunas de sus consecuencias, posterior a ella, o como producto de ella, la Revolución Industrial aumentó y profundizó estos procesos dando lugar actualmente a la Revolución Tecnológica.

Analizando brevemente las características de estas tres grandes etapas vemos que la Revolución Agrícola, al sentar las bases para el primer ordenamiento territorial en el sentido estricto, permitió que las poblaciones pasasen a depender cada vez menos del entorno inmediato para su supervivencia. Ello dio lugar al establecimiento de patrones de consumo que favorecieron, entre otros, las aglomeraciones humanas, luego villas, luego ciudades, luego megalópolis.

La Revolución Industrial, gracias a la generación de excedentes, le permitió a los seres humanos adoptar patrones de consumo y acumular bienes cada día menos relacionados con su supervivencia biológica.

Tercero, y como resultado de las dos dinámicas precedentes, la sociedad en su conjunto pudo independizarse cada vez más del medio ambiente cercano, logrando perpetuar patrones de consumo que aunque pudiesen ser insustentables en el largo plazo, podrían mantenerse, en el corto plazo, mediante la incorporación de ambientes (territorios) foráneos y/o apartados de la comunidad local –por intermedio de la guerra, del comercio o de la tecnología.

Para entender por qué la problemática ambiental es un problema actual hay que destacar la **velocidad** y la **magnitud** de las transformaciones. Entre la Revolución Agrícola y la Revolución Industrial transcurrieron centenares de siglos y entre éstas se invirtió la proporción entre los productos de origen natural y modificados, desde ésta a la Revolución Tecnológica no alcanzó a mediar un siglo, pasando a predominar los insumos de conocimiento.

**Los problemas ambientales, son aquellos problemas causados por la tasa acelerada de extracción de materias primas y el aumento excesivo de los residuos producidos por estas actividades que no permiten que los ecosistemas puedan recomponerse ni metabolizar los elementos vertidos por nuestras formas de producción.**

Se puede coligar, entonces, que la característica de nuestra sociedad «global» está caracterizada por una **neoescasez**. Si antes el problema era cómo “dominar” a la Naturaleza para hacerla producir, en la actualidad la

escasez es de fronteras para expandir la base económica de la sociedad, escasez de lugares para eliminar los desechos, y, sobre todo, escasez de instituciones locales, regionales y mundiales para hacer frente a esta nueva problemática.

El gran desafío de este tiempo es incorporar el marco ambiental en la de decisiones económicas y políticas, repensando las repercusiones que las políticas públicas tienen en la red de relaciones que operan en los ecosistemas.

Durante los últimos 50 años la investigación ambiental y social sobre estos temas ha aumentado, dando lugar a lo que algunos autores han caracterizado como la *transición ecológica*. Esto ha permitido nuevos abordajes en lo relacionado a la solución ambiental. Desde una mirada conservacionista de los recursos naturales a una conceptualización más amplia de entender que los problemas ecológicos revelan disfunciones de carácter social y político (los patrones de relación entre seres humanos y la forma cómo está organizada la sociedad en su conjunto), y son el resultado de distorsiones estructurales en el funcionamiento de la economía (los patrones de consumo de la sociedad y la forma como ésta se organiza para satisfacerlos).

Al respecto, Guimarães, han planteado:

El análisis de cómo una sociedad se articula con la naturaleza tiene que incluir más y más el estudio de como las políticas de medio ambiente son formuladas y puestas en práctica”, lo cual revela un “proceso conductual e institucional condicionado por valores, las aspiraciones, las creencias y prejuicios de actores claves --individuos, grupos, clases, corporaciones, burocracia gubernamental, congreso y partidos

políticos”. Lo que es metodológicamente común a esos autores es “poner especial atención a la cultura o esencia de las organizaciones, es decir, la combinación de sus valores, misiones, rutinas, capacidades y acciones”. (GUIMARÃES, 1991:173-74, 15-16)

## 2.2. El Desarrollo Sustentable

De lo dicho anteriormente, cabe destacar que la necesidad de mantener, preservar el capital ecológico para el uso de las presentes y de próximas generaciones es una cuestión que

atraviesa todas las perspectivas, sean estas tecnológicas, sociológicas, filosóficas y políticas. Desde que en Estocolmo 1972, marcándolo como mojón en la historia ambiental de la humanidad, los países miembros de Naciones Unidas reunidos en esa ciudad se plantearon comisionar a un grupo de expertos a redefinir el concepto de desarrollo. En el año 1987 esta comisión expidió el llamado Informe Brutland “Nuestro Futuro Común”. En él se redefine el desarrollo como Desarrollo Sustentable “*aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas*”.

### Informe Brutland 1987:

Desarrollo Sustentable “aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas”.

A partir de ahí, innumerables tratados, marcos regulatorios, modificación de constituciones, creación de nuevas instituciones han sido generadas bajo el marco del Desarrollo Sustentable y desde la Conferencia de Partes de Río de Janeiro de 1992, más conocido como Río '92, ha sido el objetivo obligado de la políticas de las naciones.

En términos biofísicos, la sostenibilidad requiere entender y definir las

cantidades de recursos empleados, la producción de residuos, y el crecimiento de las poblaciones que puede soportar el medio natural, ya que, además de algunas materias primas, lo que verdaderamente escasean son los absorbentes naturales de la actividad humana.

El reto socioeconómico consiste en hallar vías para lograr la justicia social, económica y ecológica a escala mundial, permitiendo el desarrollo económico sin explotar en exceso los recursos biofísicos del planeta.

La dimensión ética se relaciona con el valor de la naturaleza y los derechos de las generaciones futuras a usufructuar los recursos naturales que hagan viable la vida sobre el planeta.

En síntesis, el desarrollo sustentable *“no es una propiedad sino un proceso de cambio direccional, mediante el cual el sistema mejora de manera sostenible a través del tiempo”* (GALLOPIN, 2001).<sup>1</sup>

Aunque este concepto sigue generando controversias, particularmente en lo relativo a sus implicaciones prácticas para la industria y el comercio, las principales corrientes de pensamiento actual acuerdan que es necesario encontrar maneras de modificar el modelo predominante de producción y de los procesos de consumo lineales (materias vírgenes, productos y residuos desechables). La aparición de este concepto ha generado en los países reglamentaciones, normativas y leyes que diseñan una política ambiental.

Esta concepción, puede ser interpretada involucrando objetivos o fines específicos. Se deben encontrar formas innovadoras de cambiar estructuras institucionales e influenciar conductas individuales, de tomar acción, de

---

<sup>1</sup> El mejoramiento (“cambiar para mejor”) es un concepto normativo y en consecuencia, la definición de cuando el cambio representa una mejora puede diferir entre interlocutores que adoptan paradigmas diferentes del desarrollo sostenido. (Gallopín 2001)

cambiar políticas y prácticas en todos los niveles, desde el ámbito individual hasta el internacional. El desarrollo sostenible no es una idea nueva, muchas culturas a través de la historia han reconocido la necesidad de armonía entre ambiente, sociedad y economía. Lo que es nuevo, es una articulación de estas ideas en el contexto de una sociedad global industrial y de información. Es decir, el Desarrollo Sustentable es una construcción endógena elaborada por la comunidad para poder prever las consecuencias de nuestras intervenciones en todos los ámbitos donde se desarrollan las actividades humanas.

El objetivo básico de una práctica ambiental, entonces, será que se pueda comprender un enfoque sistémico, es decir la complejidad de un sistema, integrado a su vez por otros subsistemas.

- a. *Un subsistema ecológico*: cuyos elementos son el ambiente natural, los recursos naturales y sus condiciones de soporte vital, los procesos naturales y la biodiversidad;
- b. *Un sistema económico*: incluye la producción, consumo de bienes y servicios, el comercio, el estado general de la economía, la infraestructura, los asentamientos humanos, el ambiente construido, los desechos producidos por la producción y el consumo;
- c. *El sistema institucional*, que implica a las instituciones formales e informales de la sociedad, las leyes, la regulaciones, las políticas, los procesos socioeconómicos y los procesos políticos, las estructuras del poder, el conocimiento y los valores de la sociedad y
- d. *Un subsistema social*: que incluye la calidad de vida, satisfacción de las necesidades materiales (vivienda, cobertura de salud, educación, empleo, etc.) y no materiales del ser humano (deseos y aspiraciones), de la renta y su distribución, tamaño y estructura de la población.

### 3. LA GESTIÓN AMBIENTAL

El desarrollo sustentable requiere de formas de gestionar que revelan la relación entre la producción, los sistemas naturales y la organización social, diferenciadas de las tradicionales.

**La gestión ambiental es un proceso permanente y de aproximaciones sucesivas en el cual diversos actores públicos y privados desarrollan un conjunto de esfuerzos específicos con el propósito de preservar, restaurar, conservar y utilizar de manera sustentable el medio ambiente. Por su injerencia amplia, este tipo de gestión puede ser abordada bajo diversas perspectivas y con diferentes escalas.**

Por ejemplo, se puede centrar en el ámbito rural o urbano, en una política específica, en una amenaza ambiental global, en el impacto ambiental de una actividad económica específica o en la conservación y uso sostenible de un recurso estratégico.

La gestión ambiental, por lo tanto, puede ser abordada a distintos niveles de gobierno (federal o central, provincial o estatal, municipal), o de grupos del sector privado en su concepción amplia, o en diversos ámbitos territoriales (global, regional, subregional, nivel metropolitano, ciudades, barrios, poblados, cuencas hidrográficas, etc.), el marco legal, los actores de la gestión ambiental, las políticas, los instrumentos de política y los planes, la integración- coordinación de la gestión ambiental, la descentralización, la participación y los recursos económicos.

Los procesos de intensificación de la producción han generado contaminación agroindustrial, al mismo tiempo que los impactos han

aumentado en su escala, tanto regional como global (Agroecosistemas, cuencas) relacionados fundamentalmente con el aumento de la sedimentación, desertificación, deforestación destrucción de hábitats y pérdida de biodiversidad.

La gestión ambiental, como cualquier disciplina ha ido nutriéndose de conocimiento generado por las múltiples investigaciones científicas y, también por observaciones empíricas que forman un corpus de acciones para la protección y preservación del ambiente.

Existen un sinnúmero de definiciones para la gestión ambiental, para ejemplificar, se han tomado las que más se acercan o resumen el concepto.

En sentido general se entiende por gestión ambiental al conjunto de acciones encaminadas a lograr la máxima racionalidad en el proceso de decisión relativo a la conservación, defensa, protección y mejora del medio ambiente, basada en una coordinada información multidisciplinar y en la participación ciudadana (Estevan Bolea, 1994).

De otra parte Ortega y Rodríguez (1994) definen la gestión del medio ambiente como el conjunto de disposiciones necesarias para lograr el mantenimiento de un capital ambiental suficiente para que la calidad de vida de las personas y el patrimonio natural sean lo más elevado posible.

Los problemas ambientales, son aquellos problemas causados por la tasa acelerada de extracción de materias primas y el aumento excesivo de los residuos producidos por estas actividades que no permiten que los ecosistemas puedan recomponerse ni metabolizar los elementos vertidos por nuestras formas de producción.

Otras definiciones entienden a la gestión ambiental al conjunto de acciones emprendidas por la sociedad, o parte de ella, con el fin de proteger el medio ambiente. Sus propósitos están dirigidos a modificar una situación actual a otra deseada, de conformidad a la percepción que sobre ella tengan los actores involucrados. La gestión ambiental no solamente está referida al gobierno, sino que crecientemente depende de fuerzas sociales de muy diversa naturaleza, tal como lo evidencian diversos estudios sobre Latinoamérica y el Caribe (Escobar y Álvarez, 1992; Escobar, 1999).

### **3.1. La gestión ambiental en la cadena agroalimentaria**

Muchísimas prácticas y manejos productivos son considerados de gestión ambiental. Por ejemplo, en la ganadería el estacionar la parición, la distribución de las aguadas, la realización de tajamares, etc, incluso la implantación de pastura son prácticas consideradas de gestión ambiental.

El uso y aplicación correcta de fitosanitarios también es una práctica considerada de gestión ambiental cuanto más el control integrado de plagas.

En pesquerías las regulaciones sobre artes de pesca, establecimiento de vedas para la extracción etc. Y así se podría seguir: el establecimiento de una buena red de drenaje en las áreas de riego para evitar el aumento el perfil salino, la rotación de cultivos, el cultivo según curvas de nivel son todas prácticas de gestión ambiental.

Por otro lado la industrialización de las materias primas también incorporó una diversidad de prácticas que podemos considerar de gestión ambiental. Como los son las Buenas Prácticas en Manufacturas, HCCP y el Análisis del Ciclo de Vida.

A los fines de este curso se ha elegido una de las definiciones de cadena agroalimentaria. Se considera el concepto de cadena o sistema Agroalimentario / Agroindustrial en su acepción más amplia, es decir:

- a) Se tienen en cuenta todas las etapas de producción/ transformación/ distribución mayorista/minorista;
- b) Se refieren tanto a productos que se consumen frescos como a los que sufren un proceso de transformación industrial.

Estos conceptos son los adoptados por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

Se considera esta definición porque ayuda a analizar los procesos por actividades.

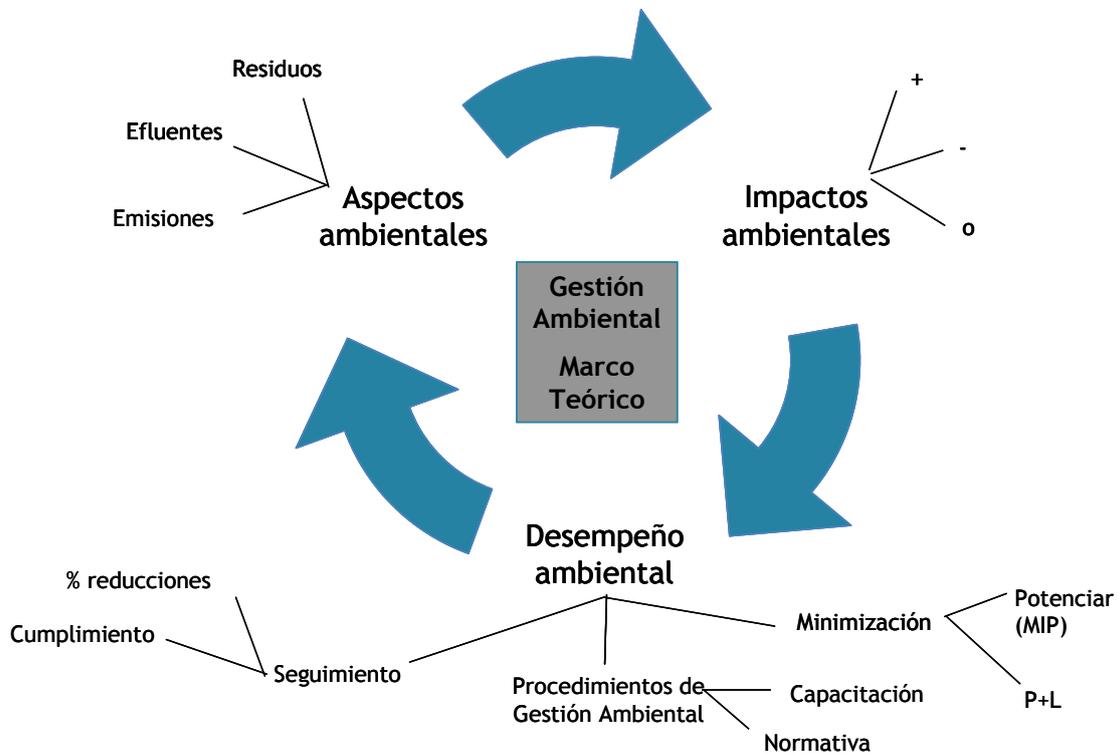
La gestión ambiental se apoya básicamente en una serie de principios, de los que hay que destacar los siguientes:

- ✓ Optimización del uso de los recursos
- ✓ Previsión y prevención de impactos ambientales
- ✓ Control de la capacidad de absorción del medio de los impactos, o sea control de la resistencia del sistema.
- ✓ Ordenación del territorio.

**Para lograr esos objetivos se analizan los insumos, procesos y prácticas, residuos y respuesta de dosis de contaminación que genera la actividad productiva**

**Acciones a llevar a cabo en cualquier etapa del proceso:**

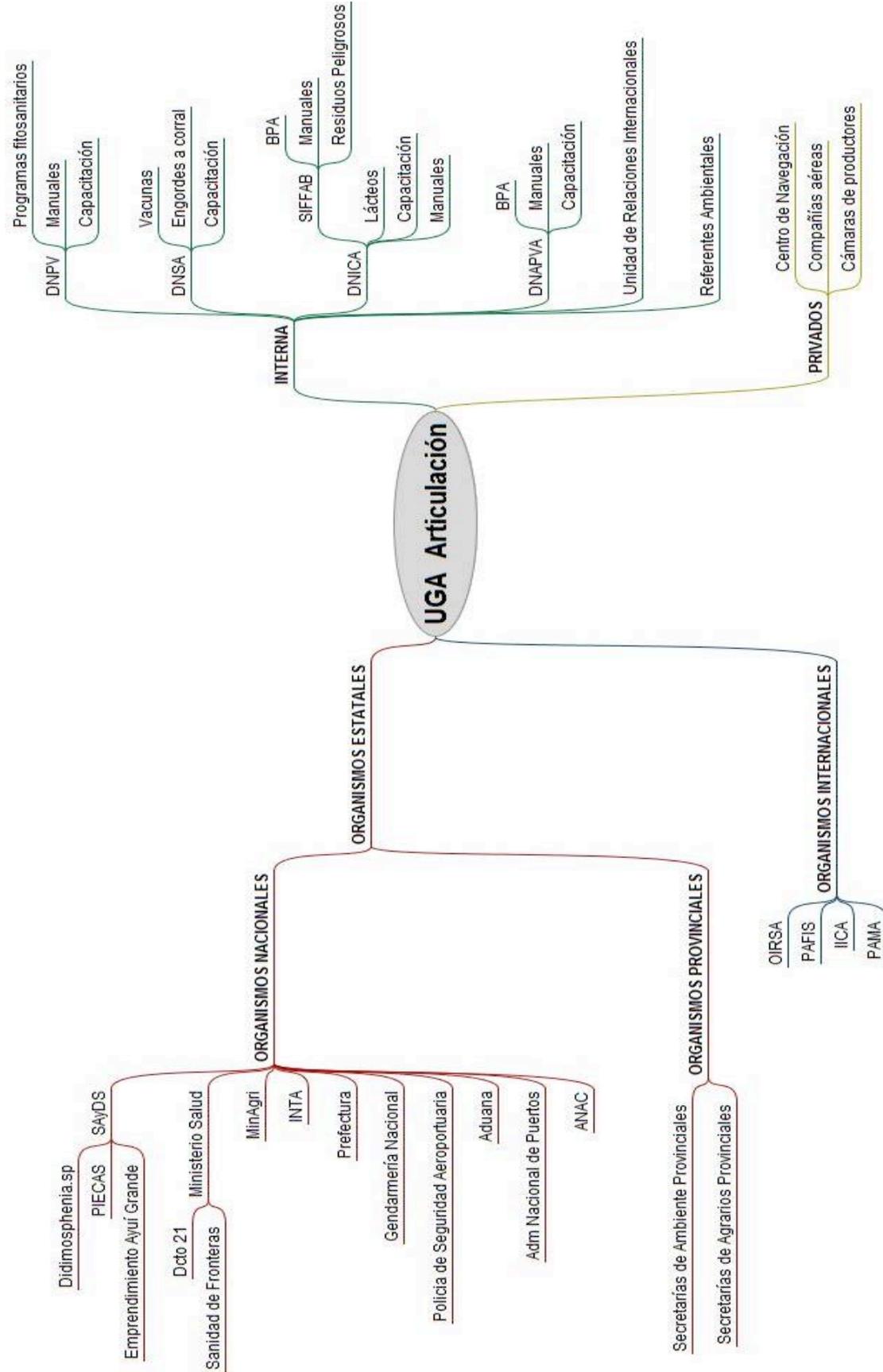
- Análisis de aspectos Ambientales.
- Análisis de impactos Ambientales.
- Análisis del marco regulatorio.
- Desempeño ambiental del organismo.
- Propuesta de mejoras.



**3.2. Valor Institucional de la Gestión Ambiental del SENASA**

Transversalidad y sutura de espacios

Articulación con otros organismos



### **3.3. Oportunidades**

- Regulaciones Ambientales a nivel internacional
- Comercio Exterior
- Competitividad

#### **Líderes en Latinoamérica y MERCOSUR**

Salvo el SAG (Chile), no encontramos Áreas de Gestión Ambiental en organismos parecidos a SENASA.

#### **Posicionamiento a nivel internacional**

Somos uno de los pocos organismos que cuentan con un área de gestión ambiental

- Animal and Plant Health Inspection Service (APHIS) – EEUU
- Department for Environment, Food and Rural Affairs (Defra) – Inglaterra
- Ministerio Federal de Alimentación, Agricultura y Protección del Consumidor (BMELV) – Alemania
- Organización Mundial de la Salud Animal (OIE) - Quinto Plan Estratégico (2011-2015)

## **CUESTIONARIO**

- 1)** En su parecer, ¿contribuye la Gestión Ambiental al Desarrollo Sustentable?
- 2)** ¿Qué áreas del Senasa están relacionadas con la Gestión Ambiental?
- 3)** En su puesto de trabajo, ¿qué problemas ambientales observa?

## BIBLIOGRAFÍA

- Guimarães, Roberto P.: Aterrizando una Cometa: Indicadores Territoriales de Sustentabilidad –Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (LPES- ) Documento 18/98- Serie Investigación
- Rodríguez Becerra, Manuel. Gestión ambiental en América Latina y el Caribe: evolución, tendencias y principales prácticas - David Wilk Editor – Banco Interamericano de Desarrollo – División de Medio Ambiente – Diciembre 2002
- Senasa: Resolución 3012/12
- Senasa: Plan Estratégico Participativo del Servicio –PEPS- 2008-20012